



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Review af resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet

Møller, Marie Østergaard; Andersen, Vibeke Normann; Iversen, Katrine

Publication date:
2016

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Møller, M. Ø., Andersen, V. N., & Iversen, K. (2016). *Review af resultatbaseret styring: Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. KORA.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Marie Østergaard Møller, Katrine Iversen og Vibeke Normann Andersen

Review af resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring på grundskole-,
beskæftigelses- og socialområdet



*Review af resultatbaseret styring – Resultatbaseret styring på
grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-861-1

Projekt: 10946

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Den offentlige sektor har stort fokus på at skabe effektive og helhedsorienterede styringsmodeller mellem stat, regioner og kommuner. Spørgsmålet om, hvad der virker administrationspolitisk, er i den forbindelse særligt relevant, idet en væsentlig forudsætning for, at politiske prioriteringer kan decentraliseres, er administrative processer og organiseringsformer.

Resultatbaseret styring (RBS) er ét af de tiltag, som indgår i den statslige styring af regioner og kommuner, ligesom kommuner og regioner selv bruger RBS som internt styringsredskab. Selvom RBS allerede er implementeret forskellige steder i den offentlige sektor, findes der ikke en samlet, systematiseret viden om, hvorvidt og under hvilke betingelser RBS virker. Motivationen bag dette systematiske review af effektviden om RBS er således at tilvejebringe et grundlag for en samlet viden på området.

Forfatterne

April 2016

Indhold

Resumé	6
1 Formål med undersøgelsen	8
2 Teoretiske forventninger til effekter af resultatbaseret styring.....	11
2.1 Grundlæggende elementer i RBS	11
2.2 Betydningen af RBS for borgere, kvalitet og effektivitet.....	13
2.3 Fremmende og hæmmende faktorer for RBS-effekt	14
2.3.1 Målenes karakter	15
2.3.2 Styringsmodel	15
2.3.3 Skønnets karakter.....	15
2.3.4 Ledelse	16
2.3.5 Organisationstype	16
2.3.6 Medarbejdernes implementering	16
3 Metode	17
3.1 Gennemførelse af systematisk review.....	17
3.1.1 Fase 1: Udarbejdelse af søgestrategi og screening for potentielt relevante studier.....	18
3.1.2 Fase 2: Vurdering af studierne relevans i forhold til at belyse fremmende og hæmmende faktorer samt effekter af RBS	18
3.1.3 Fase 3: Klassifikation af relevante og tilfredsstillende studiers empiriske belæg	19
4 Resultatbaseret styring af grundskolen.....	22
4.1 Reformen.....	22
4.2 Målgruppe	22
4.3 Finansiering	23
4.4 Styring, ledelse og organisering af folkeskolen.....	23
4.5 Studier af resultatbaseret styring på grundskoleområdet	24
4.5.1 Kodning af RBS-studier på grundskoleområdet.....	25
4.5.2 De udvalgte studiers metode, data, design og videnskabskriterier	26
4.5.3 Hypoteser om resultatbaseret styring på grundskoleområdet.....	27
4.5.4 Studierne fokus på resultatbaseret styring	28
4.5.5 Konklusioner og implikationer for praksis	30
4.5.6 Overførbare til en dansk grundskolekontekst	33
4.5.7 Afslutning	34
5 Resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet	35
5.1 Reformen.....	35
5.2 Målgruppe	36
5.3 Finansiering	36
5.4 Styring, ledelse og organisering på beskæftigelsesområdet	36
5.4.1 Erfaring med resultatbaseret styring.....	37
5.5 Studier af resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet	38

5.5.1	Kodning af studier på beskæftigelsesområdet	38
5.5.2	Metode, data, design og videnskabskriterier	39
5.5.3	Hypoteser om resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet.....	40
5.5.4	Studiernes fokus på resultatbaseret styring	41
5.5.5	Konklusioner og implikationer for praksis	42
5.5.6	Overførbare til det danske beskæftigelsesområde.....	43
5.5.7	Afslutning	43
6	Resultatbaseret styring på socialområdet.....	45
6.1	Reformer.....	45
6.2	Målgruppe	45
6.3	Finansiering	46
6.4	Styring, organisering og ledelse af det sociale område	46
6.4.1	Bestiller-udfører-model	48
6.4.2	Erfaring med resultatbaseret styring.....	48
6.5	Studier af resultatbaseret styring på det sociale område.....	49
6.5.1	Kodning af studier på det sociale område	49
6.5.2	Hypoteser om resultatbaseret styring på det sociale område	51
6.5.3	Metode og data.....	52
6.5.4	Studiernes fokus på resultatbaseret styring	53
6.5.5	Konklusioner og implikationer	54
6.5.6	Overførbare til en dansk kontekst.....	56
6.5.7	Afslutning	57
7	De tre velfærdsområder: Forskelle og ligheder	58
7.1	Studiernes metode og analysegenstand.....	58
7.2	Specifikke udfordringer på de tre velfærdsområder.....	60
7.2.1	Grundskoleområdets udfordringer	60
7.2.2	Beskæftigelsesområdets udfordringer	60
7.2.3	Socialområdets udfordringer	61
7.2.4	Tværgående erfaringer og udfordringer.....	61
8	Konklusion – vejen frem	64
	Referencer	66
Bilag 1	Litteratursøgning	70
Bilag 2	Grundskoleområdet	74
Bilag 3	Beskæftigelsesområdet.....	76
Bilag 4	Socialområdet.....	77

Resumé

Den offentlige sektor har stort fokus på at skabe effektive og helhedsorienterede styringsmodeller mellem stat, regioner og kommuner. Resultatbaseret styring (RBS) er ét af de tiltag, som indgår i den statslige styring af regioner og kommuner, ligesom kommuner og regioner selv bruger RBS som internt styringsredskab. Selvom RBS allerede er implementeret forskellige steder i den offentlige sektor, findes der ikke en samlet, systematiseret viden om, hvorvidt og under hvilke betingelser RBS virker. I forhold til at kvalificere en vurdering af RBS som styringsinstrument er det centralt at få bekræftet, hvad vi allerede ved fra eksisterende undersøgelser om RBS, og hvad vi måske endnu mangler at finde svar på.

KORA har derfor gennemført et systematisk litteraturreview for at afdække og fremstille, hvad vi ved om RBS, når det anvendes som styringsredskab på udvalgte velfærdsområder. Formålet med reviewet er at belyse betydningen af forskellige faktorer og mekanismer for RBS, samt hvilke effekter RBS har i forhold til levering af offentlige indsatser. Reviewet tilvejebringer således viden om effekter af RBS, samt om hvilke forhold der har betydning for at opnå en forventet effekt af RBS, og dermed viden om mulige betingelser for styringsmodellen.

I forhold til at undersøge spørgsmålene har vi i reviewet valgt at fokusere på anvendelsen af RBS på tre store kommunale velfærdsområder, der alle er underlagt statslig RBS-styring. De tre velfærdsområder er derudover kendetegnet ved høj grad af borgerkontakt og professionelle skøn. Reviewet bygger på 27 studier af RBS på grundskoleområdet, 14 studier af RBS på beskæftigelsesområdet samt 19 studier af RBS på socialområdet.

Reviewet viser, at der er en systematik på tværs af studierne af RBS på grundskoleområdet i forhold til deres konklusioner. Flere af studierne finder således, at de positive effekter af RBS typisk hænger sammen med en skoles mulighed for at opnå et andet formål, fx adgang til øremærkede ressourcer eller mindre monitorering og kontrol fra det nationale styringsniveau. Flere studier konkluderer også, at selvom der med RBS opnås positive effekter, følger der samtidig utilsigtede konsekvenser med. Andre studier indikerer, at skoledistrikter og lokale politiske niveauer manipulerer med måleredskabet ved fx at bruge konfidensintervaller, der i sidste instans definerer rammerne for, hvordan præstationsresultaterne fortolkes. Flere af studierne finder således, at der er en række ikke-intenderede konsekvenser forbundet med at bruge RBS, fx hvis skolerne i højere grad arbejder efter at undgå dårlig omtale frem for at arbejde for at fremme elevernes læring og fremtidige præstation. Endelig er der også studier, der peger på deciderede negative effekter. Disse måler i højere grad på output-forhold og i langt mindre grad direkte på outcome, dvs. fx på elevlæring. Blandt de studier, der rent faktisk måler på elevlæring, identificeres en korttids-, men ingen langtidseffekt af RBS.

Gennemgangen af studierne af anvendelsen af RBS på beskæftigelsesområdet viser, at de inkluderede studier primært har fokus på input- og output-delen af RBS, mens ingen af studierne undersøger RBS i forhold til outcome (langsigtet borgereffekt som fx permanent beskæftigelse) og feedback (præstationsinformation). Studierne viser desuden, at man ved at have et ensidigt præstationsfokus på, om borgerne er kommet i job, risikerer ikke-intenderede effekter af RBS, hvor der fokuseres på borgere, der er lette at hjælpe, eller til manipulation af præstationsmålingerne. Nogle studier finder endvidere, at RBS svækkes som styringsinstrument, hvis tildelingen af ressourcer ikke kobles op på opnåede resultater. Gennemgangen af studierne på beskæftigelsesområdet viser dog også, at RBS kan skabe klarhed over, hvad der er det centrale i beskæftigelsesindsatsen.

Til forskel fra grundskoleområdet og beskæftigelsesområdet er socialområdet kendetegnet ved at dække en meget bred målgruppe. Det er således også karakteristisk for studierne af RBS på

det sociale område, at der i højere grad end på de øvrige to velfærdsområder er uenighed om, hvad præstationer skal måles i forhold til, samt om det overhovedet er muligt at koble de opnåede resultater til den sociale indsats. Mens udgangspunktet i nogle studier er, at RBS er nødvendigt for at sikre kvalitet og effektivitet i de sociale indsatser, er udgangspunktet i andre studier, at RBS introducerer en instrumentel rationalitet, der ikke tager højde for de kontekstfaktorer, som har betydning for de opnåede resultater. Flere af studierne konkluderer, at anvendelsen af RBS på det sociale område kræver, at der opstilles årsags-virknings-modeller for at koble indsats til outcome-mål. Derudover fremhæver flere studier, at målenes karakter har betydning for virkningen af RBS. Hvis målene ikke afspejler kerneopgaven i den sociale indsats, virker de demotiverende og ceremonielle for frontmedarbejderne, som kan reagere på målene med en uhensigtsmæssig strategisk adfærd. Det er derfor centralt for effekten af RBS, at frontmedarbejderne inddrages i formuleringen af mål.

I forhold til anvendelsen af præstationsinformationen viser studierne, at politikere og ledere anvender informationen om resultater. Der er dog ikke entydighed i studiernes konklusioner i forhold til, om målenes karakter – og dermed hvilken information præstationsmålingerne frembringer – har betydning for anvendelsen af præstationsinformationen i de politiske og ledelsesmæssige prioriteringer. Der er dermed ikke entydighed i studiernes konklusioner om, hvorvidt karakteren af informationen om resultater har betydning for effekten af RBS.

Kigges der på tværs af de klassificerede studier, bliver det tydeligt, at alle teoretiske og begrebslige forudsætninger for RBS aldrig er samtidigt til stede på de tre forskellige velfærdsområder. Det gælder fx i formuleringen af mål, som skal være klare og transparente. Her viser studierne, at det mange gange er svært overhovedet at opstille mål. Det gælder især socialområdet. Dernæst forudsætter RBS som styringsmodel, at der indsamles valide data om de effekter, som et givent mål skaber for borgeren. Det er i denne del af styringskæden, at mange studier på tværs af de tre velfærdsområder viser, at der let kan opstå ikke-intenderede konsekvenser, fx ved at der fokuseres på kortsigtede frem for på langsigtede resultater, eller ved at der prioriteres "lette" borgere frem for at bruge tid på borgere, som kræver en mere kompleks indsats for at nå målet.

En ting er således at få de basale forudsætninger vedrørende målsætning og måling på plads; en anden ting at RBS i praksis kan udfordres af, at der ikke træffes beslutninger på baggrund af den præstationsinformation, der måtte være indsamlet ganske validt. Her forklarer studier, hvorfor politikere og borgere kan misfortolke resultaterne enten bevidst for egen vindings skyld eller ubevidst, fordi resultaterne formidles for komplekst. Og endelig viser studier på tværs af velfærdsområderne også, at RBS risikerer at blive omdrejningspunkt for målfiksering og fastlæggelse af rutiner i arbejdsprocesserne frem for at blive brugt som redskab til refleksion og forbedring af den faglige omsætning af mål til praksis.

Mange af studierne konkluderer på tværs af de tre velfærdsområder peger på, at det ikke altid er muligt at opstille konsistente og klare målsætninger i offentlige organisationer. Målstyring kan være et ideal, som der arbejdes henimod. Vejen frem for brug af RBS til at omsætte politiske intentioner til borgereffekt er et koncentreret fokus på og en erkendelse af bl.a. følgende tre forhold:

1. Bedre mål og måleredskaber
2. Større bevidsthed om begrænsningerne i RBS
3. RBS er ikke en "one size fits all"-model.

1 Formål med undersøgelsen

Den offentlige sektor har stort fokus på at skabe effektive og helhedsorienterede styringsmodeller mellem stat, regioner og kommuner. Spørgsmålet om, hvad der virker administrationspolitisk, er i den forbindelse særligt relevant, idet en væsentlig forudsætning for, at politiske prioriteringer decentraliseres, er administrative processer og organiseringsformer. Resultatbaseret styring (RBS) er ét af de tiltag, som indgår i den statslige styring af regioner og kommuner, ligesom kommuner og regioner selv bruger RBS som internt styringsredskab. Selvom RBS allerede er implementeret forskellige steder i den offentlige sektor, findes der ikke en samlet, systematiseret viden om, hvorvidt og under hvilke betingelser RBS virker. I forhold til at kvalificere en vurdering af RBS som styringsinstrument er det centralt at få bekræftet, hvad vi allerede ved fra eksisterende undersøgelser om RBS, og hvad vi måske endnu mangler at finde svar på.

Undersøgelsen gennemføres derfor som et systematisk litteraturreview med det primære formål at afdække og fremstille, hvad vi ved om RBS, når det anvendes af staten som styringsredskab over for kommunerne på udvalgte velfærdsområder. De virkende mekanismer, dvs. de kontekstuelle implementeringsforhold med betydning for, at intentionerne med RBS som styringssystem også fører til de forventede resultater, samt hvilke effekter RBS har i forhold til levering af offentlige indsatser, vil blive belyst i reviewet. Reviewet baserer sig på komparativ analysemetode. Komparativ analysemetode er valgt som tilgang, idet den dels styrker, at kontekstuelle forholds betydning ikke overses, dels at et bestemt område ikke vægtes over et andet i analysen (Boyne 2008). Reviewet vil således tilvejebringe viden om effekter af RBS, samt hvilke forhold der har betydning for at opnå en forventet effekt af RBS – og dermed viden om, hvad man skal tage højde for i forhold til at tilvejebringe de bedst mulige betingelser for styringsmodellen.

Det overordnede formål med reviewet er at få viden om, hvordan staten anvender RBS i styringen af kommunerne på udvalgte velfærdsområder, herunder:

1. Effekter af RBS for effektivitet og kvalitet for borgerne, deriblandt om der er forskel på effekterne på tværs af forskellige velfærdsområder, over tid og på tværs af styringsmodeller (Bouckaert & Halligan 2006)
2. Hvilke mekanismer, der afgør, at RBS har effekt, herunder hvordan og hvorvidt effekter af RBS afhænger af ledelse, de implementerende aktører, skønnets karakter (metodefrihed og vurderingsstil), resultatmålenes karakter, konsistens og tidsperspektiv

Mulighederne, for at RBS virker, kan variere på tværs af områder. Det kan bl.a. skyldes variationer i områdets kompleksitet og "målbarhed", viden om hvad der skaber effekt, samt tidshorisonten for mulige effekter. På nogle områder er det eksempelvis muligt at koble RBS til tekniske standarder for kvalitet og effektivitet, fx inden for vej- og trafikområdet i form af vejstandardmål. Det er også i nogen grad muligt på sundhedsområdet, bl.a. i form af ventetidsmål, mens det ikke i samme grad er tilfældet i andre områder, fx inden for det sociale område, hvor mål ofte involverer dokumentation af længerevarende udviklingsforløb. Alligevel anvendes RBS bredt i den offentlige sektor uanset karakteren af den enkelte service, der administreres.

I det metodiske og analytiske design af reviewet har vi valgt at holde de overordnede styringsrammer mellem stat og kommune konstant i overensstemmelse med logikken i komparativ analysemetode. Reviewet fokuserer derfor på RBS på kommunale velfærdsområder inden for grundskoleområdet, beskæftigelsesområdet og socialområdet. Disse tre velfærdsområder lever op til væsentlige kriterier i forhold til at belyse de spørgsmål, som er genstand for re-

viewet. For det første er alle tre områder underlagt en eller anden form for RBS-styring fra statens side. For det andet er områderne kommunalt forankrede. Der er således et vist kommunalt råderum i forhold til levering af serviceydelser på alle tre områder. For det tredje er de tre velfærdsområder kendetegnet ved en høj grad af borgerkontakt og professionelle skøn. Disse kriterier udelukker på den måde en række andre områder, som fx er regionalt forankrede (sundhedsområdet og politiet), samt områder, hvis kvalitetsmål har en mere teknisk karakter.

I reviewet anvendes det danske begreb resultatbaseret styring (RBS) som en fællesnævner for bl.a. begreberne målstyring, resultatstyring, resultatbaseret ledelse, effektbaseret ledelse og effektbaseret styring. På engelsk anvender vi begreberne "resultbased management", "performance management", "performance measurement", "outcome-based management", "outcome management", "management by results" og "management by objectives". Disse er nogle af de betegnelser, som forskning og praksis bruger til at beskrive en styringsmodel, hvor forventninger til mål- og resultatopfyldelse er styrende for de administrationspolitiske beslutninger. Administrationspolitiske beslutninger vedrører bl.a. allokering af ressourcer og prioritering af borgerindsatser.

RBS undersøges i nogle sammenhænge mere praksisnært og uden for en videnskabelig kontekst, ligesom RBS mange gange undersøges snævert og alene koblet til tekniske standarder. Dette review af RBS inkluderer nationale og internationale studier, der enten har gennemgået en videnskabelig peer review-proces eller er en del af den såkaldte grå litteratur, fx sektorforskningsanalyser af brugen af RBS.

Systematisk litteraturreview er en velegnet metode til at skabe overblik over evidens for effekterne af bestemte styringstiltag. Hovedformålet i dette systematiske review er at indsamle eksisterende viden om RBS. Herigennem opnås en bredt funderet og samlet viden om, hvordan RBS fx virker i de organisationer, det implementeres i, og i forhold til levering af de ydelser og indsatser, som er underlagt RBS, og dermed vurdering af disses resultater og effekter for borgerne.

En væsentlig forudsætning for, at administrationspolitiske styringsformer som RBS udvikles og implementeres i overensstemmelse med *best practice* er, at de forankres i eksisterende viden om, hvordan RBS virker. Grunden til, at et systematisk review er et solidt metodisk valg i forhold til at skabe et solidt vidensgrundlag for RBS i dansk styringssammenhæng, er, at de enkelte studiers analyser og konklusioner, der inddrages i reviewet, kan vurderes enkeltvis og sammenlignes på tværs. Det har flere fordele. Ved at se på mange af hinanden uafhængige studier kan potentielle fejkilder minimeres, sammenlignet med, hvis man kun arbejder med et enkelt studie. Derudover "pooler" man forskellige forskningsgruppers ressourcer ved at se på tværs af flere undersøgelser af det samme forhold. Vidensgrundlaget kan yderligere styrkes ved at se på tværs af kontekster og -konstatere, om de samme effekter kan findes i forskellige sammenhænge.

Reviewet har således den fordel, at det – på baggrund af flere studier – på systematisk vis kan indeholde flere faktorer, der kan have betydning for, om et bestemt styringstiltag – som fx RBS – virker. Det vil sige, at vidensgrundlaget i et review er større og dermed mere solidt, end hvad kendetegner et enkelt studium.

Det systematiske review har bestået af fem aktiviteter, som beskrives nærmere i kapitel tre:

1. Screening for potentielt relevante studier via søgninger i elektroniske databaser

2. Vurdering af studiernes relevans i forhold til at belyse hæmmende og fremmende faktorer samt effekter af RBS
3. Klassifikation af relevante og tilfredsstillende studiers empiriske belæg
4. Redegørelse og analyse af forhold med betydning for RBS-effekt
5. Vurdering af overførbareheden af RBS-studierne konklusioner på tværs af lande, velfærdsområder og administrative sammenhænge

Læsevejledning

I kapitel 2 beskrives de grundlæggende elementer i RBS som styringsmodel. I kapitel 3 redegøres for litteraturreviewets metodiske grundlag. I kapitel 4, 5 og 6 kan man læse om, hvilke effekter der kan identificeres af RBS på henholdsvis grundskoleområdet, beskæftigelsesområdet og det sociale område. I kapitel 7 sammenlignes de tre velfærdsområder. De mest markante forskelle og ligheder på de tre områders erfaringer med RBS belyses. Og i kapitel 8 finder man reviewets konklusion.

2 Teoretiske forventninger til effekter af resultatbaseret styring

Resultatbaseret styring er en administrationspolitisk styreform under New Public Management, der kort fortalt bygger på antagelsen "You can't manage what you don't measure" (Kravchuk & Schack 1996). Derudover hviler RBS på en antagelse om, at politikere, borgere og professionelle er rationelle beslutningstagere. Dermed forventes det også, at beslutningstagerne vil reagere rationelt på resultatinformation om fx "bad performance" ved at reformere, nedskære eller fjerne en indsats, mens de vil reagere med investering, vedligeholdelse og anerkendelse på "good performance". Måling spiller på den måde en afgørende rolle for, hvad der bredt kaldes for "rationel organisationsledelse" (Nielsen 2014), (se studie U15, bilag 3).

Hovedformålet med reviewet er at undersøge det empiriske belæg for RBS. Derfor er den primære afgrænsning af reviewets genstandsfelt de empiriske undersøgelser af RBS. Derudover afgrænses genstandsfeltet teoretisk, idet kun analyser, der undersøger effekter af RBS, og hvad der skal til, for at RBS skaber effekt, er inkluderet. Derudover er inkluderet studier, der undersøger eventuelle bieffekter af RBS.

Selvom RBS må betegnes som en overordnet styringsmodel, der beskriver en politisk beslutningslogik, så rummer RBS også en række antagelser om, hvordan resultatstyring optimerer forholdet mellem beslutningstagerne og de borgere, som i sidste ende skal "få noget ud af" de konkrete politiske tiltag. RBS erkendetegnet ved fire grundlæggende elementer, som forventes at have betydning for, om RBS har en effekt (Ejler et al. 2008). De fire grundlæggende elementer, som beskrives i det følgende er: 1) formulering af strategiske mål for en given indsats, 2) indsatser og ressourcer organiseres med henblik for at kunne opnå de ønskede effekter, 3) løbende monitorering og vurdering af præstationer, og 4) ledelsen træffer beslutninger på baggrund af den indsamlede viden.

2.1 Grundlæggende elementer i RBS

Det første af de fire grundlæggende elementer, som fremhæves at have betydning for effekten af RBS, er *formulering af strategiske mål for en given indsats*. Det er beslutningstagernes ansvar at formulere målsætningerne for, hvordan samfundsmæssige behov håndteres, herunder hvorvidt de bør være genstand for en offentlig intervention. Beslutningstagerne skal med andre ord tydeliggøre problemets karakter, målgruppen for en given indsats, og hvad de anser for at være de ønskelige og hensigtsmæssige effekter (outcome) og langsigtede virkninger (impact) (Ejler et al. 2008).

Dernæst *skal indsatser og ressourcer organiseres i forhold til de ønskede effekter*. Det skal fastlægges, hvilke indsatser, aktiviteter, produkter eller services (input og output) der skal benyttes til at opnå de ønskede effekter, altså overvejelser om det mål-middel-forhold, som ligger til grund for indsatsen. Det forudsættes således, at der eksisterer en kausal sammenhæng mellem de aktiviteter, man måler på, og de effekter, som man forventer at opnå. Det centrale er, at de ønskede effekter af indsatsen fremstår klart, ligesom det forventede årsags-virknings-forhold mellem indsats og effekter er tydeligt (Ejler et al. 2008).

For det tredje er *løbende monitorering og vurdering af præstationer* en forudsætning for at kunne styre efter effekter og dermed for, om RBS har en effekt. Det er gennem dokumentation (på baggrund af monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationer), at det kan belyses, hvorvidt de politiske målsætninger, som er sammenfaldende med de strategiske bliver opnået. De data, der fremkommer, skal herefter bruges til at styre efter. Styringen antages at

virke bedst, hvis der er en klar kobling mellem de strategiske målsætninger, de relevante indsatser og de forventede effekter. Det sidste element er, at de data, der løbende er blevet indsamlet, skal *anvendes af ledelsen til at træffe beslutninger* om, hvorvidt indsatsen skal korrigeres eller fortsætte uændret med henblik på at kunne opfylde målsætningerne. Det er ledelsens ansvar at benytte data til styring af medarbejdere, eventuelle samarbejdspartnere samt til justering af organisatoriske og ressourcemæssige forhold. Det er først, når ledelsen formår at benytte de data, der indsamles til at træffe beslutninger om indsatserne, at organisationen bevæger sig fra at måle resultaterne til at styre efter dem, dvs. flytter sig fra resultatmåling til egentlig RBS.

Opsummerende er de elementer, som har betydning for, om man i kraft af RBS kan opnå den forventede effekt, således:

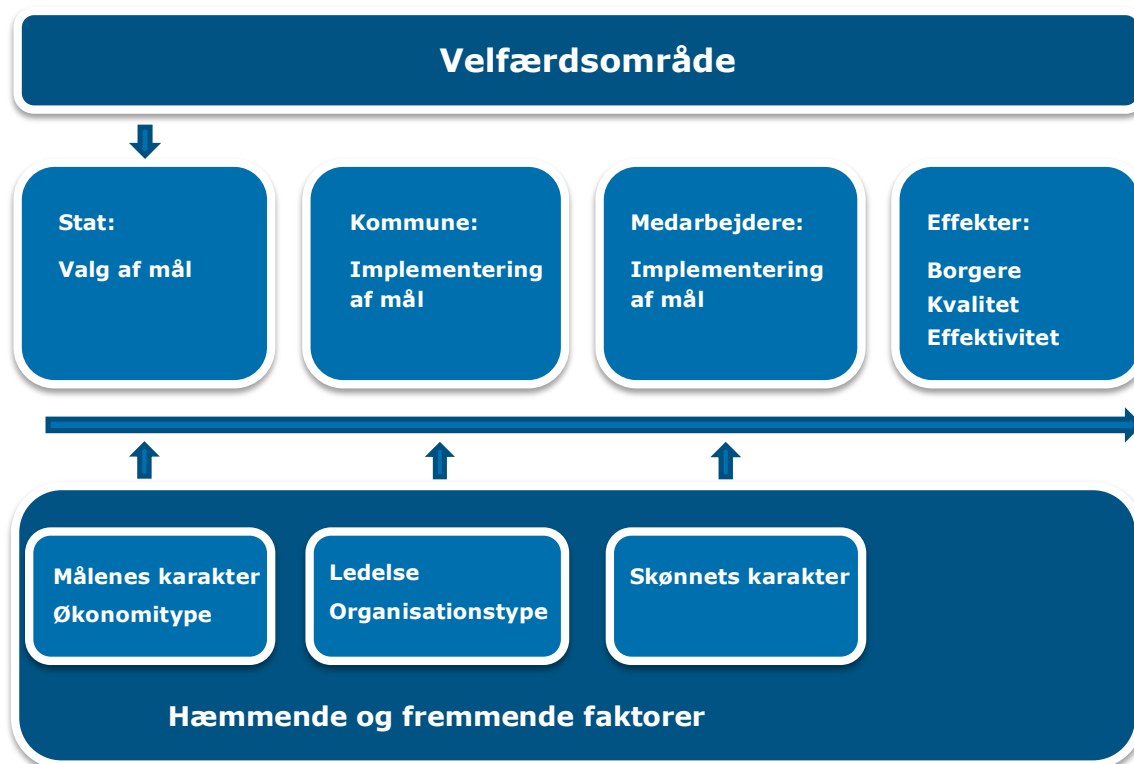
1. Opstilling af mål
2. Etablering af et årsags-virknings-forhold mellem indsats og effekt
3. Monitering af om målene opnås
4. Ledelsen træffer beslutninger på baggrund af den indsamlede viden

I den systematiske litteratursøgning identificeres studier, der ligger inden for det afgrænsede genstandsfelt, og som i større eller mindre grad efterlever disse fire grundlæggende elementer. I søgningen anvendes derudover et bredt RBS-begreb, der tager forbehold for, hvor "moden" en udgave af RBS der er anvendt i de pågældende studier. Der kan skelnes mellem tre typer af modenhed i anvendelsen af RBS (Bouckaert & Halligan 2006). For det første administration af resultater, hvor man bekender sig til målinger, men forholdet mellem mål og de resultater, man ønsker at opnå, ikke er veludviklet. For det andet ledelse af resultater, hvor ledelse og præstationer er koblet til hinanden, men ikke på systematisk vis, og der kan eksistere flere målesystemer side om side, som ikke er integreret. For det tredje en egentlig RBS-model, hvor der er systematisk sammenhæng mellem de opstillede mål, resultater som opnås og opfølgning på disse. Systemet er sammenhængende, integreret og konsistent.

Selvom formålet med det systematiske review er at tilvejebringe viden om RBS i statens styring af kommunerne, vælges et bredt inklusionskriterium, der ikke på forhånd udelukker kommunale erfaringer med at styre efter egne mål, da disse også ville kunne anvendes i en statslig styringssammenhæng. Reviewet anvender desuden det inklusionskriterium, at studierne (også) skal handle om effekten af RBS inden for de tre velfærdsområder (beskæftigelse, det sociale område og grundskolen). På disse områder er de opstillede mål komplicerede og rummer mange vurderingsdimensioner. Netop på de tre velfærdsområder social-, beskæftigelses- og grundskoleområdet er det vurderingen, at problemerne ofte er multifacetterede, og mål derfor er svære at eksplicitere entydigt, fordi omsætningen af en given indsats involverer brug af professionelle skøn, som ikke kan formaliseres.

Med udgangspunkt i den eksisterende teoretiske og empiriske viden om RBS, og hvilke forhold der forventes at påvirke implementering og brug af RBS som styring, opstilles i det følgende en analysemodel, der også fungerer som et arbejdsredskab til gennemførelse af såvel litteratursøgninger som klassifikation af de endeligt inkluderede studier. Indholdet af analysemodel udfoldes i afsnit 2.2 og 2.3.

Figur 2.1 Analysemodel



2.2 Betydningen af RBS for borgere, kvalitet og effektivitet

I forlængelse af det overordnede spørgsmål om, hvad vi ved om effekter af og de virkende mekanismer i RBS, vil formålet her være en vurdering af det empiriske belæg i forhold til, om RBS har betydning for følgende forhold:

1. Borgernes oplevede effekter

Spørgsmålet omkring borgereffekt er helt centralt fra et administrationspolitisk perspektiv, idet fx RBS eller andre styringsmodeller i sidste instans drejer sig om at føre de politiske beslutninger ud i livet. Reviewet skal derfor inkludere studier af borgernes tilfredshed med indsatsen i organisationer underlagt et resultatbaseret styringssystem samt de borgeroplevede effekter af indsatsen.

2. Effekter på indsatsens kvalitet

Det systematiske review skal også identificere studier af effekten af RBS i forhold til indsatsernes kvalitet. Her er det væsentligt at udforme den konkrete søgestrategi, således at der indfanges studier, der måler outcome (fx eksamenskarakterer eller arbejdsmarkedstilknytning) af indsatserne i forhold til de strategiske mål, samt studier der undersøger sammenhængen mellem RBS og kvalitetsudvikling. Det kan fx også dreje sig om aggregerede beskæftigelseseffekter eller uddannelseseffekter såsom frafald.

3. Effekter på effektivitet

Også effektivitet er en central vurderingsparameter for enhver styringsmodel. RBS indebærer et konsekvent fokus på effekt og fordrer effektivitet, idet tanken er at styre efter de indsatser, der præsterer bedst i forhold til de opstillede mål. Derfor inddrages studier, der undersøger, i hvor høj grad der er belæg for, at RBS har en betydning i forhold til effektiv ressourceudnyttel-

se. Det sker fx gennem en vurdering af organisationsstudier, som undersøger effekten af RBS før og efter implementering af styringsmodellen eller mellem organisationer med forskellige styringsformer.

Når der nedenfor refereres til en RBS-effekt, henvises til, at anvendelsen af RBS i styringsmæssig sammenhæng har en borgeroplevet effekt eller en effekt på henholdsvis indsatsens kvalitet og effektivitet.

2.3 Fremmende og hæmmende faktorer for RBS-effekt

For at afdække RBS som styringsmodel er det helt centralt, at det er muligt at identificere de virkende mekanismer i RBS. Det bliver derfor væsentligt at afdække studier, der undersøger de virkende mekanismer i RBS, dvs. de faktorer, der kan virke enten fremmende eller hæmmende for at opnå en effekt. RBS antages i litteraturen at kunne løse en række udfordringer i den offentlige sektor, herunder manglende resultatopnåelse ved at specificere klare mål for det, som en offentlig organisation forventes at præstere. Men der peges også på, at RBS skaber andre problemer. En stor del af litteraturen om RBS omhandler netop ikke-intenderede effekter ved RBS (Van Thiel & Leeuw 2002). Offentlige organisationer skal typisk håndtere flere mål, der ofte konflikter (Boyne 2008, Boyne et al. 2005). De løser flere opgaver og har ofte flere mål. Intet enkelt målepunkt eller indikator kan indfange en sådan kompleksitet. Og der kan ikke nødvendigvis etableres en klar sammenhæng mellem mål, målinger og præstationer. De indikatorer, som skal understøtte opnåelsen af bestemte resultater, kan føre til en række ikke-intenderede konsekvenser (de Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008). Organisationer og dermed også frontlinemedarbejdere risikerer at fokusere for ensidigt på at nå de mål, der er opstillet som del af et RBS-system, også betegnet målfiksering. Konsekvensen kan være, at det skader kvaliteten og pålideligheden af de leverede indsatser til borgerne. Hvis indikatorer, som skal indfange kernen i den offentlige indsats, ikke er veludviklet, er der en risiko for, at det, som kan måles, eller de data, som er til rådighed, kommer til at definere, hvad der er god kvalitet ved en indsats – og dermed det, som ledelse og medarbejdere er orienteret mod.

I litteraturen identificeres såvel teoretisk som empirisk en række ikke-intenderede konsekvenser, som har vist sig at have indflydelse på medarbejderadfærd og på relationen til de borgere, der får en indsats. Det kan således potentielt påvirke implementering, herunder kvaliteten og effektiviteten i en bestemt indsats. For det første er der risiko for, at offentlige organisationer udvikler tunnelsyn (Van Thiel & Leeuw 2002, Smith 1995, Bouckaert & Peters 2002). Der er en tendens til snævert at fokusere på synlige præstationer, som kan kvantificeres. Det risikerer at være på bekostning af ikke-kvantitative aspekter ved en indsats. En anden risiko er, at offentlige organisationer forfølger kortsigtede mål på bekostning af legitime, langsigtede mål (Smith 1995). I forlængelse heraf kan det være svært at måle resultaterne af en indsats, hvorfor der i stedet er en tendens til måle processer og sidestille dem med opnåede resultater, fx sagsbehandlingstider og ventelister på hospitaler. Proceskrav kan reducere medarbejdernes mulighed for skøn og fremme rigiditet i eksempelvis arbejdsgangene (Holm-Petersen, Wadmann & Andersen 2015). En risiko er, at dette fører til uønsket strategisk adfærd i forsøget på at leve op til de opstillede mål. Det sker fx ved, at borgere, som har lettere ved at komme i beskæftigelse, prioriteres over borgere med større udfordringer på denne front. Endelig er der en tendens til, at antallet af indikatorer eskalerer. Hvis eksisterende indikatorer er utilstrækkelige, tilføjes nye mål og indikatorer. Målesystemerne bliver mere og mere omfattende frem for at sanere eksisterende mål og målesystemer. Dette betegnes som 'mushrooming' eller 'logic of escalation' (de Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008, Woelert 2015).

For at belyse ovennævnte forhold inkluderes studier i reviewet, der indeholder analyser af interventioner, eksperimenter og forandringsteoriske undersøgelser af RBS. Hensigten er derfor

også at identificere faktorer, som påvirker de grundlæggende elementer i RBS (opstilling af mål, etablering af et årsags-virknings-forhold mellem indsats og effekt, monitoring af om målene opnås, og ledelsen træffer beslutninger på baggrund af den indsamlede viden) og dermed enten forventes at virke hæmmende eller fremmende for RBS-effekt. Disse faktorer er illustreret i modellen ovenfor og drejer sig om følgende forhold: 1) målenes karakter, 2) styringsmodel, 3) skønnets karakter, 4) ledelse, 5) organisationstype og 6) medarbejdernes implementering. Nedenfor beskrives hvert af disse med udgangspunkt i forventninger til, hvordan det forventes, at hver enkelt faktor kan hæmme eller fremme RBS-effekt.

2.3.1 Målenes karakter

Målenes karakter er udtryk for den måde, hvorpå et mål er operationaliseret, indholdsbestemt og afgrænset. Eksisterende forskning peger på, at målenes karakter har stor betydning for de beslutnings- og adfærdsmæssige konsekvenser af RBS. Her er hypotesen at et "dårligt" mål i sig selv kan forårsage manglende effekt (Van Dooren & Walle 2008, Bevan & Hood 2006, Bjørnholt & Larsen 2014). Reviewet vil derfor afsøge, om der kan lokaliseres og inkluderes studier, som analyserer forskelle i effekten af RBS i forhold til:

- om de opstillede mål er individbaserede, aggregerede eller tværsektorielle
- om målene er påvirkelige for organisationen (realisme og grad af ambition)
- målenes klarhed, fokusering m.m. (realiserbarhed)
- ikke-styrbare faktorer såsom konjunktursvingninger
- om tidsperspektivet har en betydning for, om RBS har effekt

2.3.2 Styringsmodel

Konkrete styringsmodeller er med til at rammesætte organisering af og fordeling af ressourcer i en konkret enhed, herunder de mekanismer, som skal påvirke adfærden i en organisation, eksempelvis en hierarkisk beslutningsstruktur, brug af mål- og rammestyring og RBS. Eksisterende forskning peger fx på, at kommunernes prioriteringer af ressourceallokering og målstyring afhænger af den konkrete styringsmodel, der anvendes (Serritzlew 2006). En antagelse inden for RBS-litteraturen vil være, at det med RBS som styringsmodel vil være nemmere for beslutningstagerne at træffe beslutninger på baggrund af den indsamlede viden og dermed rent faktisk at styre på baggrund af de ønskede og opnåede effekter sammenlignet med andre styringsmodeller som fx en hierarkisk, bureaukratisk styringsmodel. Derfor vil reviewet også afsøge, om der kan identificeres og inddrages studier, som sammenligner forskellige styringsmodeller.

2.3.3 Skønnets karakter

Skønnets karakter er udtryk for det vurderingsrum, som regler og lovgivning efterlader til den implementerende aktør, men også for det udførende leds generelle fortolkning af fx en regelintention (Grimen & Molander 2008). Eksisterende forskning peger på, at skønnet kan være struktureret bredt eller snævert, ligesom graden og typen af faglighed i skønnet er forskelligt. Der kan med andre ord være forskel på, hvor stort et fagprofessionelt skøn der skal udøves i en konkret situation, fx mellem om det er en skoleelevs færdigheder eller en fraværsporcet, der skal vurderes under hensyntagen til en konkret regel. Her er førstnævnte skøn mere krævende i forhold til at trække på fagprofessionel viden og vurdering end sidstnævnte (Winter & Lehmann Nielsen 2008). Ifølge den professionssociologiske litteratur kan der let opstå målkonflikter mellem professionelle og administrative målsætninger (Harrits & Møller 2014).

For systematisk at afdække, om der er belæg for, at skønnets karakter har betydning for effekten af RBS, vil reviewet bestræbe sig på at afdække, om der findes studier af denne problemstilling, så de kan inkluderes i reviewet.

2.3.4 Ledelse

Det systematiske review undersøger også, om der er findes relevante studier af sammenhænge mellem ledelse/ledelsesudøvelse og RBS. Ledelse er i tidligere undersøgelser fremhævet som afgørende for brugen af RBS og evaluering. Antagelsen er, at ledelsesmæssigt engagement og konsistent brug af og opfølgning på resultater er nødvendigt for, at RBS får en effekt. Bestemte ledelsesformer kan altså forventes at have betydning for, at RBS får en effekt i en konkret organisation (Normann Andersen & Pedersen 2012, Carman & Fredericks 2010, Preskill & Boyle 2008). For systematisk at afdække, om der er empirisk belæg herfor, afsøges derfor, om der kan inkluderes studier af sammenhænge mellem forskellige ledelsesformer og RBS i reviewet.

2.3.5 Organisationstype

På samme måde undersøges det, om der findes relevante studier af organisationstyper, dvs. studier, der undersøger, hvorvidt opnåelse af en mulig RBS-effekt er betinget af bestemte organisationsstrukturer, institutioner, aktører og kommunikationsveje. Tidligere studier har vist forskelle i organisationers tilgang til implementering af RBS, fx betinget af, om de er hierarkisk eller netværksorganiserede, om de har en heterogen eller homogen medarbejdersammensætning og af den konkrete organisationskultur for samarbejde "udadtil", hvilket kan have betydning for effekten (Bjørnholt & Larsen 2014, Askim, Johnsen & Christophersen 2008).

2.3.6 Medarbejdernes implementering

Idet forbindelsen mellem den administrationspolitiske styring og borgernes handlingsbetingelser ofte går gennem en velfærdsprofessionel eller en administrativ medarbejder, er det væsentligt at inkludere studier, som fokuserer på disse sammenhænge. Reviewet vil derfor identificere og inkludere studier, der undersøger en hypotese om, at RBS' effekt afhænger af, hvordan RBS "rammer" den enkelte medarbejder i det udførende led. Reviewet vil derfor inkludere studier af, hvordan RBS påvirker medarbejdernes arbejde og dermed den indsats, de leverer til borgerne. På tilsvarende vis inddrages studier af effekten af RBS i forhold til medarbejdernes tilfredshed, motivation og faglige skønsudøvelse, herunder konsekvenser for deres handlinger og adfærd.

Samlet set er det reviewets ambition at inkludere studier, der belyser ovennævnte forhold og faktorer vedrørende oplevet borgereffekt, kvalitet og effektivitet i indsatsen, samt fremmende og hæmmende faktorer. Alle inkluderede studier i reviewet berører naturligvis ikke samtlige forhold og faktorer, men bidrager hver især til den komparative analyse af RBS som styringsredskab på de tre udvalgte velfærdsområder.

3 Metode

I dette afsnit beskrives søgestrategien bag det systematiske review af RBS. Et systematisk litteraturreview er en velegnet metode til at skabe overblik over vidensgrundlag for effekterne af bestemte styringstiltag. Hovedformålet er at indsamle eksisterende viden og hermed opnå en mere generel og samlet viden om, hvordan fx RBS virker over for borgerne, når der måles på bestemte effekter. I metodelitteraturen sondres der mellem forskellige typer af review såsom forskningssyntese, metaanalyse, litteraturreview og systematisk review (Cooper 2010). Forskellene afspejler primært, hvorvidt formålet er at syntetisere effektviden om det samme empiriske spørgsmål eller redegøre for teoretiske fortolkninger af et bredere genstandsfelt. Idet vi nok er interesseret i effektviden af RBS, men ikke kan begrænse vores søgning til bestemte empiriske spørgsmål, vælger vi at gennemføre reviewet systematisk, dvs. hvor vi redegør for valg, faser og resultater af søgestrategier på en måde, så datagrundlaget for den endelige studieklassifikation til enhver tid kan repliceres. Udover at sikre, at litteratursøgningen kan gentages, er systematisk reviewmetode også valgt, idet et andet og væsentligt formål er at klassificere studierne teoriske tilgange for i sidste ende at skabe basis for en egentlig sammenlignende analyse og diskussion, som rækker ud over en afrapportering af studierne metode og empiriske fund. I forhold til at sikre validiteten af klassifikationer og fortolkninger er der anvendt systematisk kvalitativ indholdskodning foretaget af tre uafhængige kodere på baggrund af en fælles kodeliste (Miles, Huberman & Saldana 2013)

Reviewets genstandsfelt er – som allerede beskrevet – indsnævret til det sociale område, beskæftigelsesområdet og grundskoleområdet, da det er hensigten at give et solidt indblik i, hvordan RBS i en bestemt styringssammenhæng (statens styring af de kommunale velfærdsområder) virker under forskellige velfærdspolitiske betingelser. Derudover er det også et formål at vurdere, hvorvidt der er empirisk belæg for overførbareheden af RBS mellem velfærdsområder. Det betyder, at såvel områdesammenlignende studier som singleområdestudier er en del af dette reviews genstandsfelt.

I gennemførelsen af reviewet er der anvendt en søgestrategi for at sikre, at reviewets genstandsfelt afgrænses optimalt i forhold til at:

- litteratursøgningen fanger de relevante mulige RBS-effekter, kontekstuelle faktorer og virkende mekanismer
- litteratursøgningen muliggør, at de identificerede studier er egnede til at indgå i en vurdering af fordele og ulemper ved at bruge RBS i statens styring af kommunerne

3.1 Gennemførelse af systematisk review

Det systematiske review er gennemført i tre overordnede faser, som beskrives i dette afsnit. Aktiviteterne er afviklet som analyse- og litteratursøgefasen med det formål at indsamle tilstrækkelig og nødvendig viden til at vurdere betydningen af RBS. Denne tilgang har sikret et systematisk og veloplyst grundlag til at kunne indsnævre mængden af relevante og tilfredsstillende studier, der vedrører RBS på de tre velfærdsområder (grundskoleområdet, beskæftigelsesområdet og socialområdet), samt kriterier for kvalitet i samfundsvidenskabelige undersøgelser, der indgår i den endelige vurdering af hæmmende og fremmende faktorer for RBS-effekt.

3.1.1 Fase 1: Udarbejdelse af søgestrategi og screening for potentielt relevante studier

Reviewets første fase tog udgangspunkt i en "sneboldsmetode", hvor udgangspunktet var at indsamle centrale nøgleord om RBS, som informerede identifikationen af de centrale begreber, faktorer eller teorier af betydning for RBS for på den baggrund at udlede de endelige søgeord til litteratursøgningen. Processen blev fortsat, indtil vi var sikre på, at udvalget af søgeord var mættet. Formålet var således at identificere de bedste søgeord til at indfange studier af RBS.

Med udgangspunkt i de centrale søgeord blev der gennemført en systematisk litteratursøgning på relevante hjemmesider (inkl. nordisk og engelsksproget grå litteratur) og i relevante databaser (peer reviewed forskningslitteratur). Litteratursøgningen er foretaget i marts 2015 i databaserne "EconLit", "Sociological Abstracts" og "Web of Science" samt de nordiske baser "Netpunkt" (Danmark), "BibSys" (Norge) og "Libris" (Sverige). Der er søgt uden tidsbegrænsning med en blanding af basernes emneord og fritestord (jf. bilag 1). Søgeresultaterne er overført til en Refworks-database (online litteraturhåndteringsværktøj), hvor dubletter er frasorteret manuelt, så de med hensyn til abstract og emneord bedst beskrevne referencer er bevaret til gennemsynet af litteraturen.

Der er endvidere søgt på udvalgte hjemmesider inkl. de af styregruppen foreslåede hjemmesider (jf. bilag 1). Siderne blev gennemset via faneblade, emneordslister eller afsøgt i eventuel søgefunktion. I alt fremkom 1.150 fund ved den samlede søgning og efter frasortering af dubletter. Ved arbejdet med litteraturen, input fra styregruppen og gennemgang af referencelister er yderligere fremkommet 237 referencer, så det samlede antal af referencer er 1.387 fund.

3.1.2 Fase 2: Vurdering af studierne relevans i forhold til at belyse fremmende og hæmmende faktorer samt effekter af RBS

I fase to er alle de identificerede undersøgelser blevet indlæst i Refworks. Her er undersøgelserne vurderet på baggrund af titel, abstract og emneord. De er ligeledes blevet vurderet i forhold til, om de vedrører forhold omkring "valg af mål", "implementering af mål", herunder "målenes karakter", "økonomitype", "ledelse", "organisationstype" og "skønnets karakter", dvs. de forhold, der vedrører de professionelles omsætning af mål over for borgerne, jf. reviewets analysemodel (se afsnit 2.1.1). Studierne er på baggrund af vurderingen sorteret som henholdsvis "relevant", "ikke relevant" og "måske relevant". På baggrund af den første vurdering af studierne var der 658 relevante studier, 38 måske-relevante og 661 ikke-relevante studier.

Antallet af studier, der i den første vurdering blev fundet relevante, nødvendiggjorde en yderligere afgrænsning af, hvilke studier der skulle indgå i reviewet. Eksklusionskriterierne blev udvidet med en yderligere afgrænsning af velfærdsområderne, en tidsafgrænsning samt en styringsafgrænsning. Den yderligere afgrænsning af velfærdsområder betød, at det oprindeligt var tænkt at inkludere studier på uddannelsesområdet generelt. Afgrænsningen førte til, at der kun inkluderes studier af grundskolen i reviewet. Studier med politiet som genstand omhandlende kriminalitet og rehabilitering med en snitflade til det sociale område, blev inkluderet i første omgang. Disse blev af afgrænsningshensyn sidenhen ekskluderet. Derudover blev studier fra tidsperioden før 1995 ekskluderet med undtagelse af litteraturreviews af RBS før 1995. Implikationen af styringsafgrænsningen var en eksklusion af studier, som vedrørte internationale styringsrelationer, herunder styringsrelationer mellem lande, organisationer samt bistandssektoren.

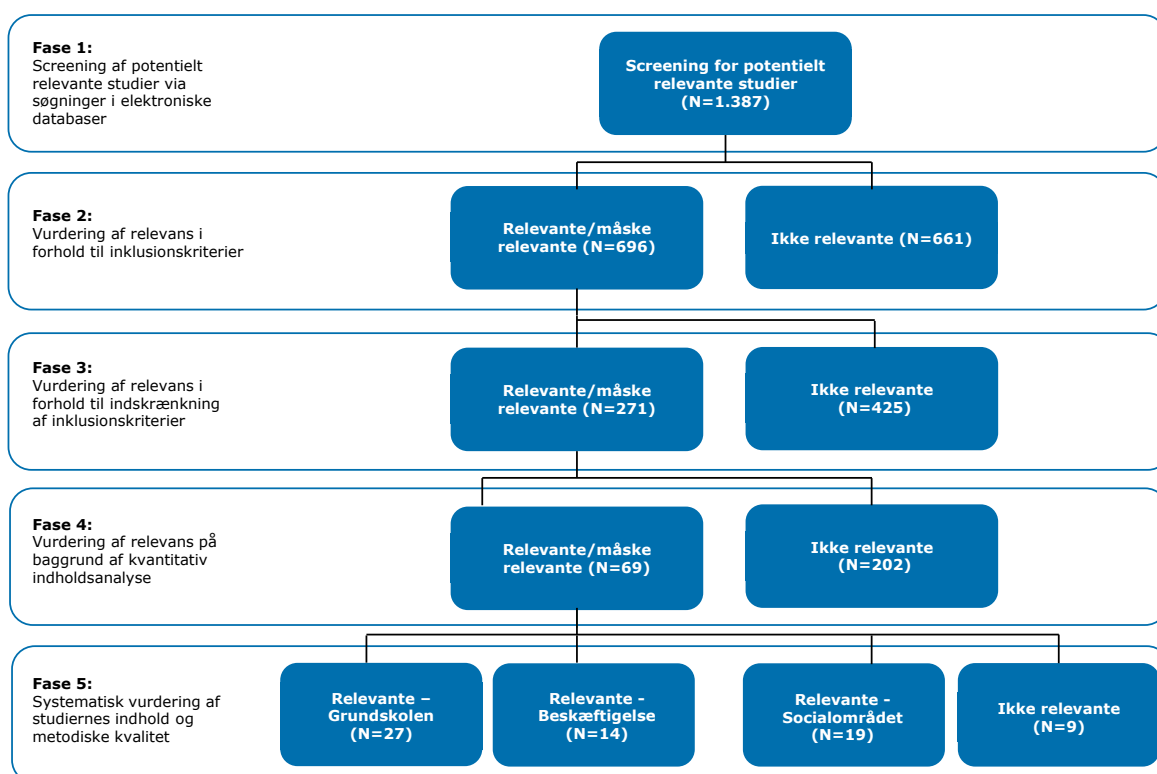
Ud over velfærdsområde-, tids- og styringsafgrænsningen blev inklusionskriteriet indsnævret, således at det blev et krav, at studierne både skulle indeholde en empirisk undersøgelse samt en teoretisk analyse for at blive inkluderet i reviewet. På baggrund af indsnævringen af inklusi-

onskriterierne blev yderligere 425 studier vurderet ikke relevante. Resultatet af denne del af fase to blev således, at 271 studier blev vurderet relevante, mens 1.086 studier blev vurderet ikke relevante.

I anden del af fase to blev de 271 studier indlæst i det kvalitative analyseprogram NVivo, hvor der blev foretaget en kvantitativ indholdsanalyse i forhold til reviewets inklusionskriterier. Her blev følgende specifikke søgeord inden for de tre velfærdsområder anvendt i en tekstsøgning på samtlige inkluderede studier: "social", "education", "job", "employment", "children", "eldery care", "teaching", "uddannelse", "børn", "beskæftigelse" og "ældre". De studier, hvis antal ord, der matchede ét af ovenstående søgeord, lå under 50, blev systematisk undersøgt for relevans. Den kvantitative indholdsanalyse foranledigede en eksklusion af yderligere 202 studier, og fase to endte på den baggrund med identifikation af 69 studier, som alle blev kvalitativt indholdskodet. Endelig blev der ekskluderet yderligere ni studier under fase 3, idet indholdet her viste sig ikke at kunne leve op til kriteriet om, at det både skulle indeholde teori og empirisk undersøgelse.

I figur 3.1 vises en oversigt over reviewets forskellige faser i forbindelse med vurdering af studierne relevans.

Figur 3.1 Studiets eksklusionsfaser



3.1.3 Fase 3: Klassifikation af relevante og tilfredsstillende studiers empiriske belæg

I denne fase blev de 69 publikationer læst grundigt og kodet systematisk både i forhold til de fire grundlæggende elementer i RBS, som beskrevet i afsnit 2.1.1, men også andre forhold, der viste sig relevante og signifikante og ikke fremgår af analysemodellen (i denne fase ekskluderede vi de sidste ni studier som allerede beskrevet). Der blev således anvendt en åben kodestrategi (en strategi, der ikke er funderet i reviewets analysemodel, men i studierne egne be-

greber, dimensioner og teorier, herunder specifikke definitioner af RBS, som ikke nødvendigvis blev indfanget ved de fire grundlæggende elementer i RBS, se afsnit 2.1.1). Formålet med den åbne kodning var at basere den indholdsmæssige studieklassifikation på studierne egne dimensioner og eget indhold frem for fx at klassificere efter en på forhånd udviklet evidensskala. Resultatet af den åbne kodning blev udvikling af en lukket kodestrategi, der efterfølgende blev brugt til at gennemføre en lukket klassifikation af den endelige studiepopulation på 60 studier (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Lukket kodeliste

Kode	Beskrivelse
Teori	Inkluderer studiets teoretiske argument og/eller beskrivelse af teoretisk begrebsramme, og/eller fra hvilken teori eventuelle hypoteser er deduceret. Fanger studierne beskrivelser af forsknings- og/eller undersøgelsesspørgsmål eventuelle forklaringsmodeller og hypoteser.
RBS-terminologi	Inkluderer, hvilke begreber der bruges om det at styre efter resultater, herunder de eksplicite eller implicite forudsætninger for RBS, i et studie, herunder et studies beskrivelse af de konkrete elementer i RBS som fx dataindsamling, klare mål etc.
Mål	Denne kode er rettet mod den empiriske case. Her kodes de enkelte studiers beskrivelser af, hvad det er for mål der gøres til genstand for måling, fx eksamenskarakterer eller konfrontationstimer.
Metode og data	Inkluderer studiets beskrivelse af metode, herunder datakilde(r), undersøgelsesdesign og videnskabskriterier.
Konklusioner	Inkluderer beskrivelse af et studies resultater og analyser såvel som beskrivelse af implikationer for praksis, teoretisk og metodisk læring af et studie.

På baggrund af den lukkede kodestrategi er de inkluderede studier klassificeret systematisk i forhold til studierne RBS-fokus (input, output, outcome, feedback) og beskrivelser af effekter og mekanismer, samt i hvilket omfang der er empirisk belæg for, om og hvordan RBS virker som styringsredskab og under hvilke betingelser. Vi har her for det første klassificeret studier, der forklarer RBS-effekt med udgangspunkt i den adfærd eller praksis, der finder sted for mødet med borgeren, dvs. studier med et RBS-fokus på "output" som fx professionel adfærd, medarbejderholdninger og/eller andre forhold, der knytter sig til adfærd og praksis i udførerleddet. Studier, hvis forklaringer på forskelle i RBS er knyttet til selve borgermålingen, som fx hvordan der måles eller på måledens karakter, er klassificeret som havende et "outcome" RBS-fokus. Endelig er studier, der fokuserer på betydningen af feedback-mekanismer og inputforhold som regler, programmer og styring, klassificeret som havende henholdsvis et input og et feedback RBS-fokus. Derfor kan studier, som inkluderer måling af forskelle i elevernes eksamenskarakter klassificeres under alle fire fokuser alt afhængig af, hvad der er det pågældende studies argument og teoretiske ærinde at forklare. Den åbne kodning viste, at denne klassifikation var effektiv til at beskrive grundlæggende forskelle og ligheder mellem studierne. Derudover er det værd at bemærke, at de udvalgte studier kan have forskelligt sigte, dvs. om de henholdsvis sigter mod at bidrage til at forbedre RBS som styringsredskab, eller om de udfordrer eller decideret gør op med RBS som styringsredskab.

Klassifikationen, herunder RBS-fokus på input, output, outcome eller feedback, belyses i de næste kapitler, som fokuserer på hvert af de tre velfærdsområder. Hvert kapitel indledes med en kort beskrivelse af styringen, ledelsen og organiseringen af det respektive velfærdsområde. Formålet med denne beskrivelse er at skabe et "bagtæppe", op mod hvilket vi kan vurdere såvel danske som udenlandske studier – i forhold til sidstnævnte med henblik på at vurdere

overførbareheden af udenlandske erfaringer til danske forhold. Herefter beskrives de udvalgte studier i forhold til hypoteser, metode og data samt deres fokus på RBS. Kapitlerne afrundes med implikationerne af studierne samt deres overførbarehed til en dansk kontekst.

4 Resultatbaseret styring af grundskolen

I Danmark er der lang tradition for en lokalt styret, organiseret og ledet grundskole. Samtidig er der tilsvarende tradition for national regulering og standardisering af folkeskolen. Den danske folkeskole er således organiseret på tværs af flere forbundne, styrende systemer, der overskrider et traditionelt skel mellem en central og en decentral levering af offentlige goder. Styringen udgår således fra og er rettet mod et nationalt, et kommunalt og et skoleniveau. Over tid har systemet udviklet sig til at bestå af flere lag af gamle, reviderede og nye initiativer rettet mod det kommunale skolevæsen og den enkelte skole (Normann Andersen 2007). Det er i denne struktur, at RBS skal implementeres, herunder også denne struktur der skal tages højde for, når overførbare af udenlandske erfaringer med RBS af skoleområder skal vurderes.

Dette kapitel beskriver først det danske grundskoleområde, som skal danne forståelse for den kontekst, som RBS indføres i på området. Dernæst beskrives de udvalgte studier af RBS i grundskolen.

4.1 Reformen

Den danske folkeskole blev grundlagt i 1814. Indtil slutningen af det 20. århundrede blev der kun foretaget fem større ændringer af folkeskoleloven i 1903, 1937, 1958, 1975 og 1993. Siden begyndelsen af det 21. århundrede er der imidlertid foretaget en række omfattende ændringer af folkeskoleloven, herunder den seneste, som blev implementeret i skoleåret 2014/15 (Undervisningsministeriet 2014). Ændringerne har været præget af ledelsesmæssig og finansiell decentralisering fra det nationale niveau til kommuner og skoler, samtidig med at nationale krav om resultatmål er blevet indført i et forsøg på at forbedre det danske skolesystem. En afgørende faktor, som har drevet statens resultatkrav på undervisningsområdet generelt og på grunduddannelsen specifikt, har været et politisk ønske om at forbedre den danske folkeskole, bl.a. ud fra en betragtning af folkeskolens opnåede resultater i internationale tests.

Med 2014-reformen er forholdet mellem det nationale og det lokale styringsniveau fastholdt. Men der er fra centralt hold blevet opstillet mål, som for første gang er understøttet af mere præcise, målbare resultatmål (Regeringen 2013). Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test. For det andet skal andelen af de alldygstige elever i dansk og matematik øges, ligesom andelen af elever med dårlige resultater i læsning og matematik i de nationale test skal reduceres. Og endelig skal trivslen i folkeskolen øges. Sidstnævnte vurderes med udgangspunkt i de årlige trivselsmålinger. Kommunerne skal hvert andet år dokumentere deres kommunale skolevæseners præstationer i kvalitetsrapporter. Det fremgår eksplicit, at kvalitetsrapporten skal fungere som et mål- og resultatstyringsværktøj. Samtidig er der givet øget ledelsesmæssig autonomi til skolelederne på de enkelte folkeskoler med hensyn til at definere sammensætningen af arbejdstiden på skoleniveau og i forhold til at lede og fordele arbejdet mellem de enkelte lærere, og lærerne er blevet forpligtet til at lægge mere vægt på at leve op til nationale præstationsmål (en styrkelse af RBS). Resultatet af den øgede fokus på resultatmål i folkeskolereformen indgår ikke i dette review, da de studier, der belyses her, er gennemført forud for reformens ikrafttrædelse.

4.2 Målgruppe

Den kommunale målgruppe på grundskoleområdet er børn i den undervisningspligtige alder, der modtager undervisning i skolen eller på anden vis. Baseret på tal fra 2012 går 82 % af de danske børn i folkeskolen (Undervisningsministeriet 2015). De resterende børn bruger private alternativer i form af frie grundskoler. De frie grundskoler (private skoler og efterskoler) skal

opfylde de samme læringsmæssige krav som dem, der gælder for folkeskolen. Men rammerne for planlægningen af undervisning er mere åben i disse skoletyper. Endelig er der en lille andel børn, som bliver undervist hjemme. Der er nemlig uddannelses-, men ikke skolepligt i Danmark.

4.3 Finansiering

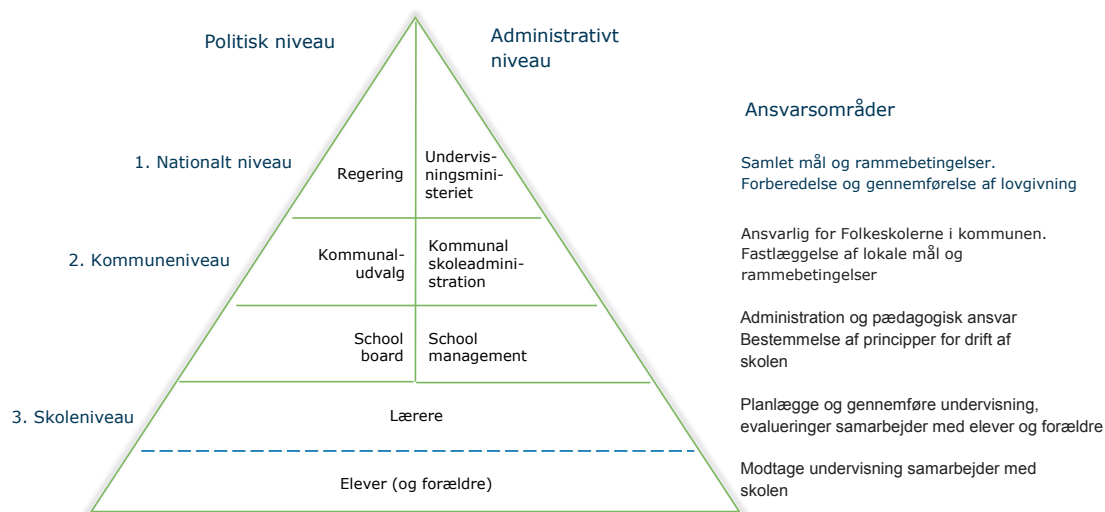
Folkeskolen er gratis og reguleret af folkeskoleloven. Der er ingen nationalt øremærket finansiering af folkeskolen. Den nationale finansiering tildeles direkte til kommunerne som en samlet pulje, hvorefter det er kommunalbestyrelsens ansvar at fordele, hvor stor en andel af ressourcerne der skal gå til skoleområdet, og herefter beslutte en fordelingsnøgle mellem de enkelte skoler, som understøtter, at de nationale resultatmål kan imødekommes. En vigtig specifikation er, at kommunerne har ansvaret for at levere offentlig uddannelse, hvilket betyder, at de 98 danske kommuner selv bestemmer indholdet af deres respektive skolepolitik inden for rammerne af folkeskoleloven. De private skoler og efterskoler er selvejende institutioner finansieret af statslige tilskud og forældrebetaling (Houlberg et al. 2016: kapitel 2). Derudover betaler elevens bopælskommune et tilskud til staten (jf. Lov om friskoler og private grundskoler, 15.06. 2015).

4.4 Styring, ledelse og organisering af folkeskolen

Folkeskoleloven fastsætter de styringsmæssige rammer samt ledelse og organisering af folkeskolen. Det er altså på det nationale niveau, at rammerne for det lokale og skolemæssige styrings- og ledelsesrum fastsættes. Det niveaudelte styringssystem bestående af staten, kommunerne og skolerne peger på et komplekst system af styreformer, hvor det nationale niveau regulerer skolen på afstand gennem fælles mål, standardisering af procedurer og processer for evaluering og krav om dokumentation af hver enkelt skoles udmøntning af undervisning (Normann Andersen 2007, Simola et al. 2011). I det efterfølgende fokuseres på det kommunale niveau og skoleniveauet.

Indledningsvis illustrerer nedenstående figur 4.1 de tre niveauer på folkeskoleområdet: det nationale, kommunale og skoleniveau og arbejdsdelingen mellem dem.

Figur 4.1 Styring og ledelse af grundskolen



Note: Forfatterens egen, Oversættelse fra Houlberg et al. 2016.

Det kommunale niveau

Folkeskolen ejes og drives som nævnt af kommunerne. Det påhviler den enkelte kommunalbestyrelse at bestemme, hvordan kommunens folkeskoler skal organiseres i praksis. Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for at sikre, at alle børn i kommunen får en gratis uddannelse i folkeskolen. De kommunale bestyrelser bestemmer selv det kommunale niveau af service og muligheder indenfor de folkeskolelovens rammer, fx antal undervisningstimer.

Kommunalbestyrelsen kan sætte deres egne supplerende mål og retningslinjer for skolerne samt lancere særlige initiativer for sine egne skoler, herunder fastsætte mål og rammer for aktiviteterne i skolen inden for bestemmelserne i folkeskoleloven. Det vil sige, at mål på dette niveau kan variere på tværs af de 98 kommuner. Op mod 60 % af kommunerne havde ifølge udvalgsformændene for Børne- og Ungeudvalgene for skoleåret 2013/14 vedtaget konkrete resultatmål for skolerne (Bjørnholt et al. 2016). På det kommunale niveau fastsættes også modeller for ressourcefordeling og monitoreringssystemer, som sikrer opfyldelse af de nationale og kommunale mål.

Kommunerne angiver det nøjagtige aktivitetsniveau, fx antallet af underviste klasser og antal elever pr. klasse inden for de nationale minimumsstandarder (Houlberg et al. 2016).

Skolerne er ansvarlige for at sikre kvaliteten af deres undervisning i overensstemmelse med målene for folkeskolen og de kommunale krav. I skolen er det lærerne, der i samarbejde med elever og forældre arbejder sammen for at leve op til målene for folkeskolen.

Skoler og lærere har inden for de nationale og kommunale rammer relativ stor indflydelse på indholdet af undervisningen (Calmar Andersen 2006). Skolerne introducerer ofte deres egne systemer for kvalitetssikring og evaluering drevet af ledelses- eller didaktiske mål med henblik på at opfylde kravene.

Traditionelt har lærerne haft en høj professionel status og har bl.a. ret til selv at definere undervisningsmetoder og pædagogiske mål. Men der er blevet sat spørgsmålstegn ved denne autonomi, og der er gennemført en række forskellige initiativer med henblik på at evaluere resultaterne af elevernes præstationer. Præcisering og afklaring af fælles mål som en art nationalt curriculum, standardisering af test og elevplaner som obligatoriske midler til evaluering af eleverne kan ses som eksempler på sådanne initiativer, der tjener som et middel for staten til at regulere lærernes adfærd (Simola et al. 2011, Normann Andersen 2012). Lærerne er nu bl.a. forpligtiget til at anvende nationale test og elevplaner i planlægningen af undervisningen.

Desuden forventes skolelederne i højere grad end tidligere ledelsesmæssigt at arbejde med sikre, at skolerne når deres resultatmål, herunder træffe passende foranstaltninger, hvis de forventede resultater ikke indfinder sig. Et øget antal skoleledere anvender evalueringer og testresultater i deres ledelse på skolerne (Bjørnholt, Andersen, Houlberg & Pedersen, [2015] indsendt til tidsskriftet *Evaluation*). Således spiller evaluering og andre midler til at holde skolerne ansvarlige for de resultater, som de præsterer, en stadig vigtigere rolle i ledelsen af den danske folkeskole (Normann Andersen & Strømbæk Pedersen 2012).

4.5 Studier af resultatbaseret styring på grundskoleområdet

Dette afsnit skal give indblik i de studier, der har undersøgt effekter af RBS anvendt i lokalt styrede grundskoler i og udenfor Danmark. Med udgangspunkt i de teoretiske perspektiver i kapitel 2 og resultatet af den systematiske udvælgelse af studier i kapitel 3 beskriver dette afsnit studierne på grundskoleområdet i forhold til målgrupper, hvad der måles på, og hvilke forudsætninger for RBS der kendetegner grundskoleuddannelse generelt og specifikt i Danmark. Afsnittet redegør således også for, hvilke hypoteser studierne tester, og det vurderer,

om studierne kan forklare, hvorfor og i forhold til hvad RBS virker. I forhold til at fastholde et analytisk fokus på Danmark og på at udsandre, hvilke praktiske implikationer der kan udledes i forhold til en specifik dansk kontekst, vil studierne fund og implikationer blive sammenlignet med beskrivelsen af de konkrete styrings- og ledelsesniveauer på grundskoleområdet i Danmark, som er beskrevet i de ovenstående afsnit i dette kapitel.

I det følgende beskrives de empiriske fund samt teoretiske og praktiske implikationer, som kendetegner studierne af effekter af RBS på grundskoleuddannelser internationalt og i Danmark.

4.5.1 Kodning af RBS-studier på grundskoleområdet

Studieklassifikationerne bygger på de dele af studierne, som redegør for kontekstinformation (landekontekst, styringsniveau og organiseringsform), hvilken målgruppe studierne vedrører, hvad der måles på i den konkrete empiriske undersøgelse, samt ikke mindst på de dele af studierne, der beskriver teori, RBS-terminologi, metode, data, resultater, studierne konklusioner og bud på implikationer. Studierne er kodet systematisk efter en lukket kodeliste (se tabel 4.1), der er konstrueret med udgangspunkt i en åben kodeproces, og den teoretiske forståelse af RBS, jf. kapitel 2. Den åbne kodeproces forankrer studieklassifikationen i studierne egne indholdskategorier og forhindrer således en "forcering" af data ind i allerede fastlagte teoretiske kategorier (Charmaz 2006). Alle 27 studier på grundskoleuddannelsesområdet er markeret med U og nummeret i overensstemmelse med forfatterrækkefølge, jf. bilag 3. I nedenstående tabel 4.1 vises det overordnede resultat af kodningen af de 27 studier.

Tabel 4.1 Kodeliste for indholdet af studier på grundskoleområdet

Kode	Beskrivelse	Antal studier	Antal koder
Teori	Fanger studiets teoretiske argumenter og/eller beskrivelse af en teoretisk begrebsramme og/eller præcisering af, fra hvilken teori eventuelle hypoteser er deduceret. Fanger studierne beskrivelser af forsknings- og/eller undersøgelsesspørgsmål, eventuelle forklaringsmodeller og hypoteser.	26*	168
RBS-terminologi	Fanger hvilke begreber om det at styre efter resultater, herunder eksplicitte eller implicitte forudsætninger for RBS i et studie, samt beskrivelse af de konkrete elementer i RBS som fx dataindsamling, klare mål etc.	22*****	62
Mål	Fanger studiets beskrivelser af, hvad der måles på, fx eksamens-karakterer eller konfrontationstimer.	24***	68
Metode og data	Fanger studiets beskrivelse af metode, herunder datakilde(r), undersøgelsesdesign og videnskabskriterier.	24***	95
Konklusioner	Fanger beskrivelse af et studies resultater og analyser af RBS såvel som beskrivelse af implikationer for praksis, teoretisk og metodisk læring af et studie.	26*	258
Studier og antal koder i alt		27	689

Note: Antal studier angiver antallet af studier, hvor den pågældende kode er anvendt. Antal koder angiver det samlede antal koder i alle studier. Stjernemarkering angiver et manglende studie kodet på den pågældende kode.

Den lukkede kodeliste illustrerer de væsentligste dimensioner til brug for den videre analyse. Den fanger således studierne teoretiske, metodiske og datamæssige fundament, herunder hvad det er, der identificeres som en indikator på effekter af RBS. Koden "mål" er således rettet mod den empiriske case i studiet, som fanger beskrivelser af, hvad der i det undersøgte tilfælde måles på. Som det fremgår af kodelisten, indeholder de 27 udvalgte studier informati-

oner og viden om både teori og terminologi om RBS, ligesom de i vid udstrækning indeholder klare beskrivelser af empiriske fænomener¹.

De følgende analyser er struktureret efter kodelisten for at få en sammenhængende forståelse af, hvad der kendetegner studierne på tværs, og ikke mindst hvad der karakteriserer dem specifikt set i forhold til den danske grundskoleuddannelse.

4.5.2 De udvalgte studiers metode, data, design og videnskabskriterier

Blandt de 27 studier er det de kvantitative undersøgelser, som dominerer. De 27 studier udmærker sig ved at indeholde fyldestgørende beskrivelser af metodiske tilvalg og fravalg, herunder af de konkrete procedurer bag de analyser, der konkluderes på baggrund af. Der er dog tre studier, hvis beskrivelser af metode, dataindsamling og analytiske slutninger ikke er tilstrækkeligt beskrevet til klassifikation (U23, U11, U16). Disse tre studiers generelle empiriske og analytiske udsigelseskraft er derfor usikker, men ikke nødvendigvis fraværende, hvorfor studierne heller ikke ekskluderedes fra indholdskodning.

Ud over at studierne grupperer sig omkring landene Danmark og USA, så udgør kvantitativ metode en anden dominerende skillelinje blandt de 27 studier. De fordeler sig i to klumper af studier, der enten anvender regressiv statistisk analysemetode eller eksperimentel metode til at teste effekter af RBS på forskellige operationelle mål. Otte studier benytter sig således af enten naturlige eller konstruerede eksperimentelle designs imod 12 studier, der anvender registerdata til at gennemføre statistiske analyser af datasammenhænge.

Kun to studier anvender kvalitativ metode, hvoraf det ene kombinerer kvalitativ metode med kvantitativ metode (U7).

Studierne er klassificeret i forhold til, hvilket land de empiriske undersøgelser vedrører, og hvilke metoder der er anvendt. Landeklassifikationen er særlig relevant, idet reviewets primære formål er at bidrage med viden om, hvilke fordele og ulemper RBS kan få i en dansk sammenhæng. Der indgår derfor en vurdering af overførbareheden af viden og erfaringer med RBS, når studiet ikke vedrører danske forhold, fx forskelle og ligheder vedrørende en række centrale styrings- og velfærdsstatslige dimensioner. Dernæst fremgår, hvilken metode det enkelte studie har anvendt. Nedenfor fremstilles således fordelingen af studierne på henholdsvis metode og landekontekst.

¹ Der er dog enkelte studier, som ikke kodes under hver kode, men alligevel er bibeholdt i studiepopulationen for videre analyse. Det skyldes fx studie U16, som er en såkaldt afhandlingsramme, hvor de konkrete empiriske studier, der fortolkes, allerede er inkluderet, kodet og analyseret (U14 og U15). På samme måde er der tre studier, hvis beskrivelse af, hvad og hvordan den empiriske undersøgelse er gennemført, er svagt beskrevet (U11, U15 og U23). De er imidlertid ikke blevet ekskluderet, idet de alle fire vedrører empiriske studier undersøgt med teoretiske greb, men hvor publikationernes form (afhandlingsramme, ikke-systematisk review og antologi) ikke inkluderer selvstændige redegørelser for metode og data, uanset at studierne faktisk analyserer og fortolker såvel teoretiske som empiriske (velkendte) forhold ved RBS. Derfor indgår disse studier i den samlede population.

Tabel 4.2 Studiernes metode og landekontekst

	Danmark	Sverige*	USA*	England*	Wales og England	Canada
Casestudie		U24	U9, U27			
Narrativ analysemetode						U18
Mixed method		U23	U7			
Naturligt eksperiment					U2	
Quasi-eksperiment			U26	U3		
Survey-eksperiment	U17, U19					
Tidsseriestudie	U14		U8		U10	
Statistisk analysemetode	U1, U15, U16		U4, U5, U6, U12, U13, U20, U21, U22, U25	U11		
I alt	6	1	13	2	2	1

Note: Celleindhold er konkrete studier på grundskoleområdet, listet i bilag 3.

Der er som nævnt 27 indholdsklassificerede studier, som vedrører RBS på grundskoleområdet. Det kan bemærkes, at der ikke er nogle af de ovennævnte lande, hvis overordnede styringsstruktur afviger fra den danske med tradition for såvel national som lokal styring af grundskoleuddannelsen.

I de følgende afsnit analyseres indholdet af de 27 studier i forhold til den danske grundskoleuddannelse og i forhold til den teoretiske fremstilling af RBS.

4.5.3 Hypoteser om resultatbaseret styring på grundskoleområdet

I dette afsnit beskrives de udvalgte studiers hypoteser vedrørende RBS. En væsentlig antagelse bag RBS på grundskoleområdet er, at præstationer altid kan forbedres uanset niveauet af de aktuelt opnåede præstationer. Bag antagelsen ligger en forventning om, at monitorering og synliggørelse af de resultater, man præsterer, i sig selv fremmer en konkurrencementalitet, der fremmer resultaterne selv blandt de såkaldte under-præsterende elever, eller blandt skoler, hvis eksamenskaraktersnit ligger under et forventet gennemsnit.

Selvom denne antagelse præger flere af de 27 studier, så er der også studier, der mere eller mindre eksplicit anfægter antagelsen. Det gælder fx et amerikansk studie, som tester korttids- versus langtidseffekt af karaktermonitorering i Texas (U21), og et dansk studie der tester en skyldshypotese, som påstår, at politikernes finansieringsvilje afhænger mere af at unddrage sig ansvar for dårlige resultater end af at styre efter de informationer om resultatopnåelser, der indmeldes fra skolerne (U17). Et andet dansk studie, som anfægter antagelsen om en positiv sammenhæng mellem resultat-synlighed og resultat-forbedring, undersøger, hvordan præstationsmål opfattes af den danske befolkning (U19). Studiet fremstiller en misfortolkningshypotese, der siger, at borgernes bedømmelse af resultater opnået på skoleniveau er venstretals-skæv, dvs. at folk er tilbøjelige til alene at vurdere resultaterne ud fra det første tal i fx et eksamenskaraktergennemsnit, mens et tal til højre for et komma ignoreres. En borger vil fx tolke en skole, der præsterer et karaktergennemsnit på 10,1, på lige fod med en skole, der præsterer et karaktergennemsnit på 10,9, mens en skole, der præsterer 9,9, tolkes som at præstere lige lavt i forhold i en skole med snittet 9,1. Endelig undersøger et andet amerikansk studie en hypotese om betydningen af netværk for, hvorvidt en ledelse anvender information om resultatopnåelse (U13), mens et femte studie undersøger, hvad ledelsesmæssig autoritet over ret-

ten til at hyre og fyre betyder for effekten af præstationsledelse (performance management) på skolens præstation (U14).

Selvom både U13 og U14 således interesserer sig for, hvordan ledelse betinger nogle af de forventelige årsags-virknings-forhold i RBS, så vægtes ledelsesdimensionen højere i det amerikanske studie end i det danske, hvor den organisatoriske styringsdimension modsat fylder mere. Samme forfatter tester i U15 en aspirationshypotese, der også sigter mod at undersøge ledelsens adfærd under RBS og mere præcist deres respons på information om resultatopnåelse. I U15 undersøges det, hvad der sker, når danske skolers præsterer dårligere end tidligere. I forhold til historisk og social aspiration undersøges, hvilken betydning de enkelte skolers egen stræben efter præstationer i forhold til tidligere – og i forhold til de skoler, de sammenligner sig med lokalt – har for deres RBS-adfærd. Hypotesen er, at ledernes prioritering af målopfyldelse stiger, når skolernes præstationer falder under det niveau, de ifølge deres egen historiske og sociale selvforståelse bør have. Hypotesen anfægter således, i tråd med hypotesen om misfortolkning af præstationsinformation (U19), at oplysninger om præstationer er objektive, entydige informationer, der på logisk vis anvendes i en rational beslutningskæde. Endelig undersøger U3, hvorvidt tilstedeværelsen af mål og graden af målfleksibilitet ("goal stretch") er positivt relateret til forbedring af offentlig service. Her er et eksempel på et studie, der tester den basale, forventelige kausal-mekanisme i RBS, nemlig at tilstedeværelsen af mål alt andet lige fremmer målpræstationer.

Selvom disse hypoteser interesserer sig for forskellige aspekter af RBS, så deler de det fælles træk, at de ikke anfægter styringsmodellens potentielle effektivitet. Studie U18 fra Canada falder ved siden af dette fællestræk, idet det undersøger, hvilke utilsigtede konsekvenser præstationsstyring kan medføre, fx uhensigtsmæssigt pres på organisationer og individer, der som konsekvens heraf reagerer med uhensigtsmæssig adfærd og resultatopnåelse. Studie U18 er desuden karakteriseret ved at trække på en årsags-virknings-forståelse, hvor forholdet mellem input-output-outcome-feedback-mekanismer ikke antages at være kongruente i deres målforståelse, men derimod udtryk for forskellige logikker, som ikke nødvendigvis kan strømlines til et sammenhængende resultatbaseret styresystem.

Det giver således til en vis grad mening at sondre mellem de hypoteser, der udfordrer styringslogikken i RBS og de studier, der sigter mod at forbedre RBS som styringsmodel. Her finder vi en forskel på, om hypoteserne er genereret ud fra klassisk forvaltningsteori om demokratiske styringsprocesser, eller om de er genereret ud fra ledelsesteori om organisatoriske ledelsesprocesser, hvor sidstnævnte har et mere snævert RBS-systemforbedrende sigte, mens førstnævnte har et mere generelt demokratisk-systemforbedrende sigte.

4.5.4 Studiernes fokus på resultatbaseret styring

Når vi ser på, hvordan de 27 studier fordeler sig i forhold til deres fokus på RBS, så viser det sig, at de klumper sig omkring input-, output-, outcome- og feedback-mekanismer.

Nogle studier fokuserer på betydningen af input såsom styringsmodeller, økonomiske styringsredskaber, regler og programmer for præstationsstyring og for betydningen af ressourcer for en skole, et skoledistrikt eller en kommune. Andre studier fokuserer på output, dvs. på forhold, der knytter sig til organisering, ledelse og implementering af præstationsstyring, herunder forhold vedrørende betydningen af den frontlinje, som omsætter RBS til praksis. Selvom mange studier måler effekter af RBS på eksamenskarakterer som proxy for outcome, så er der kun et enkelt studie, der fokuserer eksplicit på betydningen af målenes karakter (U3), dvs. på målenes kvalitet, og på hvordan de er formuleret, mens det ellers er et RBS-fokus på "information om resultatopnåelse", som dominerer de andre studier.

Tabel 4.3 Studiernes RBS-fokus, datagrundlag og hvad der måles

	RBS-fokus	Data og mål	Studier
Input	Regler og programmer	Karakterer	U12, U21
	Økonomiske styringsredskaber	Karakterer og survey på skolelederes styringsredskabsreaktion	U5, U10, U20
	Miljø (lokale ressourcer)	Karakterer og survey på skolelederes styringsredskabsreaktion	U1
	Styringsmodel	Karakterer og lærerinterview om adfærd under styringsmodel	U2, U24, U18
Output	Implementering	Karakterer og præstationsmåsevalueringer	U27
	Frontlinje	Karakterer og præstationsmåsevalueringer	U25, U26
	Organisering	Karakterer, survey og interview af medarbejders reaktioner på RBS	U7, U22, U9
	Ledelse	Karakterer og survey på skolelederes RBS-adfærd	U14
Outcome	Målenes karakter	Karakterer	U3
Feedback	Information om resultatopnåelse	Karakterer og survey af befolkning og beslutningstageres reaktioner og fortolkninger af præstationsdata	U4, U6, U8, U11, U13, U15, U16, U17, U19

Note: Studierne fremgår af bilag 3.

Ud af de 27 studier er det ikke overraskende, at en overvejende andel studier bruger eksamenskarakterer som måleenhed. Kvalitetsrapporter, evalueringer, budgettal og forældretilfredsundersøgelser hører til nogle af de andre brugte mål på effekter af RBS. Der er således på tværs af studierne – og sandsynligvis også i praksis – en forholdsvis afgrænset opfattelse af, hvordan elevlæring og skolepræstationer kan måles set i forhold til fx det sociale område. Det knytter teoretisk an til en pointe om, at tilstedeværelsen af bestemte data fører til brug af disse data frem for udvikling af mere velegnede indikatorer eller indsamling af andre data, som kunne være med til at belyse resultatopnåelsen på skoleområdet, jf. kapitel 2.

Resultatbaseret styring som styringsmodel (input)

Der er ni studier, som primært fokuserer på input-siden af en resultatbaseret styringslogik. Disse studier fokuserer på betydningen af konkrete resultatbaserede regler og programmer, på økonomiske styringsredskaber og lokale socioøkonomiske forhold (miljø). Tre af disse studier fokuserer dog eksplicit på betydningen af RBS som styringsmodel for præstationer. Studierne har det til fælles, at de interesserer sig for betydningen af forskellige strukturer som i de eksterne rammer omkring RBS-systemets virke.

Resultatbaseret styring i forhold til frontlinjen (output)

Der er syv studier, som fokuserer på output-dimensionen af en resultatbaseret styringslogik. Her fokuseres enten på implementering eller særsomt på frontlinjemekanismer, hvilket i studierne behandles på tilnærmelsesvis samme måde, nemlig i forhold til, hvilke hæmmende og fremmende faktorer der viser sig i den praktiske hverdag blandt professionelle, brugere og administratorer, som er underlagt RBS. De studier, der fokuserer på organisering, ledelse, regler og programmer, handler også om, hvad struktureringen af styringsmodellen betyder for RBS-systemets organisatoriske virke.

Resultatbaseret styring i forhold til borgereffekter (outcome)

Et enkelt studie fokuserer teoretisk på betydningen af målenes karakter (U3), dvs. hvorvidt karaktergennemsnit eller testresultater er passende mål for resultatopnåelse i grundskolen. Målenes karakter diskuteres ikke meget i de 27 studier, om end mange rent faktisk bruger sådanne outcome-mål, når de tester effekt af RBS. Det formodes her at kunne hænge sammen med, at der på dette område i modsætning til fx på det sociale område, og som vi skal se senere, er etableret en form for konsensus om, at eksamenskarakterer kan fungere som et validt outcome-mål på målopfyldelse. Det kan forklare, hvorfor der ikke inden for RBS-forskningsfeltet på grundskolesområdet er flere studier, som undersøger betydningen af målenes karakter for målopfyldelse.

Resultatbaseret styring i forhold til brug af information om resultatopnåelse (feedback)

De sidste 9 studier interesserer sig for den såkaldte feedback-side af RBS. De fokuserer på den del af RBS, der knytter sig til brugen af information om resultatopnåelse i grundskoleuddannelsen. Det vil i praksis sige, at fokus er på at forklare forskelle i eksamenskaraktergennemsnit enten på skole, i skoledistrikt eller på elevniveau ud fra forskellige hypoteser om resultatbaserede styringsmekanismer. Det er ikke overraskende, idet grundskolesområdet netop systematisk registrerer elevernes eksamenskarakterer, som også fungerer som et anerkendt præstationsmål. Eksamenskarakterer er en præstationsinformation, der systematisk lagres i organisationerne (skolerne), og som forskere kan få adgang til som registerdata. Derudover er eksamenskarakterer en type af information, der forholdsvis let kan formidles til ledere, politikere og det bredere samfund, jf. misfortolkningshypotesen i studie U19. Når et studie således har fokus på brugen af "performance information" som en feedback-mekanisme mellem input og outcome, så kan det bl.a. handle om, hvilke betingelser der skal være opfyldt i organisationen, før præstationsresultater kan offentliggøres, monitoreres og videregives til beslutningstagere. Fokus kan også være på at forstå betingelserne for at fortolke præstationsinformation, herunder den partiskhed, som nogle studier viser at knytte sig til beslutningstagernes prioriteringer og til deres evne til at fortolke præstationstal.

4.5.5 Konklusioner og implikationer for praksis

Der er flest studier, som undersøger input-siden og feedback-siden, hvorfor disse underafsnit også fylder mest i nedenstående analyse af de 27 studiers fund og konklusioner.

Input

De studier, som fokuserer på input-siden af RBS, kommer frem til en række effekter af RBS, der relaterer sig til betydningen af socioøkonomisk baggrund, organisatorisk adfærd, herunder frontlinjemestringsstrategier, betydning af overvågning og foranstaltninger af særlige indsatser over for dårligt præsterende skoler og på betydningen af RBS som et økonomisk styringsredskab (se tabel 4.3).

Et dansk studie (U1) finder en positiv læringseffekt af RBS for elever med høj socioøkonomisk status, men negativ effekt for elever med lav socioøkonomisk baggrund. Studiet finder, at dette mønster er sammenfaldende med skolernes forskellige socioøkonomiske grundlag. Studiet konkluderer, at socioøkonomisk baggrund betyder mere for skoleelevers læring i skoler, hvor RBS anvendes, end for elevers læring i skoler, hvor RBS ikke anvendes, dvs. at socioøkonomisk baggrund har størst betydning på skoler, der bruger RBS som styringsform. Studiet siger ikke noget om, hvilke mekanismer der kan forklare dette.

Ni studier undersøger uønskede effekter af RBS på frontlinjepersonalets adfærd – i dette tilfælde lærerne. Et canadisk studie (U18) viser, at RBS medfører ikke hensigtsmæssig organisatorisk adfærd som følge af implementeringen af fire typer mål. For det første finder studiet, at

standardtest og centralt udformede præstationsmål medvirker til, at skoler og lærere ændrer adfærd i retning af, hvad studiet kalder for "goal-compliance", og hvad vi med et dansk ord kan kalde for målfiksering. For det andet finder studiet, at indførelsen af national overvågning af præstationsmål påvirker lærernes organisatoriske adfærd negativt, når negative præstationer medfører intensiveret kontrol og monitoring og dermed reducerer skolernes autonomi og beslutningskompetence. For det tredje viser studiet, at offentliggørelse af testresultater, som udstiller negativt præsterende skoler, uden der kobles forklaring på de opnåede resultater, fremkalder uønskede mestringsstrategier blandt lærerne på skolen. For det fjerde finder studiet, at implementering af stresstest og evalueringer af lærer-elev forhold i sig selv er stressfremkaldende for de lærere, der arbejder på skolerne og underviser eleverne.

Et amerikansk studie fra Texas undersøger, hvordan de såkaldte "turn-around policies", som er en særlig "accountability policy", påvirker fejllende organisationer (undersøgt på skoler i Texas), og om de medvirker til at forbedre deres præstationer (U21). Studiet undersøger, hvorvidt overvågning og interventioner fremmer skolers præstationer målt på elevkarakter og finder, at der nok er en korttids-, men ikke en langtidseffekt. Studiet fortolker resultatet således, at skoler nok reagerer umiddelbart på synliggørelsen af resultater, men at andre strukturelle forhold efterhånden gennemtrænger denne umiddelbare opmærksomhed på at ændre adfærd i overensstemmelse med det eksterne blik.

Endelig er der et studie, som fokuserer på betydningen af RBS som et økonomisk styringsredskab (U20). Det er også et amerikansk studie. Det finder en negativ sammenhæng mellem målstyringserfaring og skolernes grad af ansvarlighed over for de politiske beslutningstagere, ligesom det finder en negativ sammenhæng mellem skolers administrative kapacitet og deres grad af ansvarlighed over for de politiske beslutningstagere. Studiet viser, at RBS er et krævende styringsinstrument, som forudsætter erfaring og administrativ kapacitet for at lykkes. Studiet finder også en negativ sammenhæng mellem andelen af lærere på skoler, der er organiseret i en fagforening, og deres grad af ansvarlighed over for de politiske beslutningstagere. Studiets materiale viser her, at stater med en højere andel lærere organiseret i fagforening udformer mindre hårde præstationsmål og mere venlige konfidensintervaller til at måle lavt præsterende undergrupper med. Stater manipulerer således med konfidensintervaller for at opnå højere præstationsmålinger, hvilket studiet beskriver som et kerneeksempel på en utilsigtet konsekvens af RBS. Omvendt finder studiet en positiv sammenhæng mellem tilstedeværelsen af minoritetsgrupper på skoler og skolernes grad af ansvarlighed over for de politiske beslutningstagere. Her viser studiets analyser, at stater med minoritetsudfordringer ser ud til at være villige til at udforme mere komplicerede præstationsmål, måske for at få del i ekstra finansiering på baggrund af et veldokumenteret behov hos præcise minoritetsgrupper. Det vil sige, at det i disse tilfælde vil komme skolerne til gavn, at de kan dokumentere lav præstation, hvilket lettest opnås ved netop at udforme mere komplicerede præstationsmål. Endelig finder studiet en ikke-signifikant sammenhæng mellem skolers præstationsansvarlighed og deres outcome – her målt på 8. klasses elevers matematiske færdigheder.

Output

Der er i alt syv studier, som fokuserer på output-siden af RBS (U27, U25, U26, U7, U22, U9, U14).

Blandt de syv studier kommer et dansk studie frem til, at ledelsesmæssig autoritet har betydning for RBS-effekt på præstationsmål (U14). Studiet finder en positiv sammenhæng mellem RBS og præstationsmål, når der er høj grad af ledelsesmæssig autoritet. Studiet begrebsliggør og operationaliserer ledelsesmæssig autoritet som lederens muligheder for at hyre og fyre, bruge 'ny løn' og om at tilpasse styringsmål til den konkrete organisation. Et andet studie (U25) finder støtte til, at frontlinjen (output-siden) betinger en positiv sammenhæng mellem RBS og karakterer. Studiets analyseenhed er skoler, og den lokale kontekst er New York i USA. Studiet

finder, at arbejdet med programteori blandt lærerne er væsentligt for sammenhængen. Studiet kontrollerer for sociodemografiske variable, men ikke for forældrestøtte, der – som et andet studie viser – gør en forskel på effekten af RBS på outcome målt på karakterer. Et andet studie (U26) finder positiv effekt af lærerevaluering på elevfærdigheder i matematik og finder overraskende, at effekten er større i året, efter evalueringen er gennemført. Studiet stiller spørgsmålstegn ved antagelsen om, at frontlinjeadfærd ikke kan påvirkes få år efter endt uddannelse. Her skal man imidlertid være opmærksom på, at både U25 og U26 gennemføres i en specifik frontlinjekontekst, der muligvis har en særlig professionel kultur, som ikke kendetegner fx Danmark, hvor der er en særlig fagprofessionel tradition for sparring på tværs af skoletrin og elever. Endelig fokuserer studie U22 på betydningen af organisatorisk kapacitet for udsatte børnehavebørns skoleparathed. Desværre kan den fulde model ikke testes, men det er et vigtigt studie i forhold til at begrebsliggøre og forstå, hvordan man kan undersøge betydning af organisation for forholdet mellem RBS og fx elevlæring. Endelig er der to studier (U7 og U9), som undersøger betydningen af tillidsfuldt samarbejde både internt i organisationen og udadtil med fx tredjepartsaktører. Studiet finder, at det er en udfordring, at aktørerne i en RBS-styringssammenhæng er mere motiveret af teknisk end af reel målopfyldelse, dvs. i retning af en "creaming"-adfærd.

Outcome

På trods af at RBS handler om en sammenhæng mellem mål og effekt, så er der overraskende få studier generelt og kun et enkelt studie på grundskoleområdet (U3), som specifikt fokuserer på betydningen af målenes karakter, dvs. på en sammenhæng mellem mål og effekt. Studiet, der er fra England, tester, hvilken betydning målenes beskaffenhed har for skoleelevers karakterpræstationer. Studiet finder, at skoler, der bruger mål – uanset arten af dem – klarer sig bedre end skoler uden mål. Det er et væsentligt fund, idet det siger noget om, at det at arbejde efter mål alt andet lige altid fremmer elevlæring. Her er det dog også væsentligt at understrege, at studiets beskrivelse af, hvad det vil sige at arbejde uden mål, er upræcis, således at det er svært at forestille sig, hvad der reelt karakteriserer den pågældende baseline, der sammenlignes med. I en dansk sammenhæng har folkeskolen altid i et eller andet omfang arbejdet målbaseret, hvilket vil sige, at det kan være en udfordring at replicere studiet og ikke mindst finde de samme resultater i en dansk sammenhæng.

Feedback

Der er i alt ni studier, der fokuserer på betydningen af brug af information om resultatopnåelse (U4, U6, U8, U11, U13, U15, U16, U17, U19).

Et amerikansk studie fra Texas, der fokuserer på brug af information om resultatopnåelse, kommer frem til, at brug af sådan information fungerer som et bureaukratisk kodeks, dvs. noget, man som organisation ikke uden videre kan implementere som en teknisk foranstaltning, men som man skal lære at bruge. Studiet finder også, at præstationsinformation påvirkes af, hvilket interessentnetværk man som skole har (U13). Studiet finder, at jo bredere og stærkere interessentnetværk en skole har, jo mere bruger skolen også informationen om resultatopnåelse. Analysen finder en positiv sammenhæng mellem generel åbenhed over for omgivelserne og skolers åbenhed over for RBS-reformer, hvor stort interessentnetværk, stor elevdiversitet, stor interessentkonflikt, mindre ledelsesmæssig erfaring og en forenet organisationskultur korrelerer positivt med brugen af information om resultatopnåelse. Samlet set peger disse korrelationer på, at brug af præstationsinformation fungerer som et redskab til transparens og som et middel til at styre interessekonflikter mellem relevante aktører. De viser også, at brug af RBS handler om den styringskultur, der dominerer, således at stor ledelsesmæssig erfaring kan være en hæmsko for brug af RBS, idet erfarne ledere i højere grad end uerfarne ledere kan forventes at væge sig mod nye styringstiltag som fx brug af præstationsinformation.

Inden for samme boldgade, dvs. med interesse for at forstå betydningen af skolers omverden i forbindelse med brug af præstationsinformation, finder et dansk studie, at brug af præstationsinformation skaber læring og påvirker organisatorisk respons (U15). Studiet finder, at skolers fortolkning af deres egen præstation modereres af historisk og social aspiration, dvs. en skoles præstationsstræben afhænger af, hvem den sammenligner sig med – sig selv før i tiden eller med andre skolers præstationer. Studier finder støtte til en hypotese om, at skolelederes prioritering af målopfyldelse stiger, når præstationsresultater viser, at den pågældende skole scorer under sin historiske eller sociale standard.

Et andet dansk studie med interesse for, hvad de politiske beslutningstagere gør med præstationsinformation, finder, at politikere er villige til at bruge (flere) penge på skoler, der præsterer godt og dårligt, men ikke på skoler der præsterer gennemsnitligt (U17). Studiet konkluderer også, at politikere er mindre villige til at reformere godt præsterende skoler. Analysen fremhæver, at politikere reagerer på negative præstationsmålinger, fordi de primært agerer efter at afværge ansvar, skyld og dårlig omtale – ikke efter at præstationsfremme skoler generelt. Denne konklusion peger på, at uanset at alle forudsætninger for RBS er til stede, og uanset RBS' modenhed, så afhænger fremtidige præstationsinformerende beslutninger af, at de pågældende politiske beslutningstagere også agerer rationelt, dvs. i overensstemmelse med den præstationsinformation, de forelægges om det pågældende områdes praksis.

Spørgsmålet om brug af præstationsinformation handler ikke kun om vilje til brug, men også af evne til brug eller til at kunne fortolke informationerne troværdigt. I en lidt anden boldgade, der fokuserer på befolkningens og ikke de politiske beslutningstageres brug af præstationsinformation, finder et andet dansk studie, at befolkningen misfortolker præstationsmål, fordi de kun vægter det første tal i et gennemsnit (U19). Analysen viser, at borgere, der bliver bedt om at fortolke præstationsresultater, overtolker cifre længst til venstre og ignorerer cifre længst til højre, når de skal vurdere, hvordan en skole præsterer på eksamenskaraktergennemsnit. Studiet konkluderer, at tal ikke fortolkes, som de skal af borgerne, og derfor ikke ukritisk kan antages at forsyne borgerne med en objektiv dømmekraft. Den praktiske implikation, der kan drages er, at hvis præstationsinformation bruges som kilde til et mere borgeroplyst valg af skole, så er det et problem, hvis befolkningen ikke kan afkode præstationsresultaterne korrekt.

4.5.6 Overførbare til en dansk grundskolekontekst

Som oven for beskrevet findes der en del danske studier af RBS på grundskoleområdet. Alle studier er dog gennemført før folkeskolereformen i 2014, og der skal derfor tages visse forbehold for generalisering til den aktuelle danske styringsramme på grundskoleområdet. Overordnet set er der dog fastholdt det samme forhold mellem det nationale og lokale styringsniveau efter reformen i 2014, hvorfor de studier, der interesserer sig for, hvordan nationale mål omsættes lokalt, stadig har relevans. Med reformen er der imidlertid givet mere ledelsesmæssig autoritet til skoleledere ude på de enkelte folkeskoler med hensyn til at definere sammensætningen af arbejdstiden på skoleniveau og i forhold til at lede og fordele arbejdet mellem de enkelte lærere. Det betyder, at de studier, der interesserer sig for betydningen af ledelse, fx ledelsesmæssig autoritet, nok er relevante, men præmissen for autoritet er givetvis anderledes og dermed også effekten af sammenhængen til elevernes læring. Derudover er kommet et stærkere nationalt fokus på de nationale mål, hvor lærerne er blevet forpligtet til at lægge mere vægt på at leve op til nationale præstationsmål, altså en reel styrkelse af RBS, hvilket alt andet lige må antages at påvirke deres organisatoriske adfærd og ikke mindst skolernes egen brug af præstationsinformation. Hvorvidt der her kan være tale om en styrkelse af nogle eksisterende positive sammenhænge, som fx betydningen af socioøkonomisk baggrund for elevernes læring og betydningen af interessentnetværk, som et amerikansk studie fandt, er dog endnu et empirisk spørgsmål, som i nogen grad må antages at være medieret af, om skolerne og

lærerne allerede har et RBS-kodeks, om de opfatter det som yderligere kontrol eller som redskab til læring, og ikke mindst om de har en erfaren eller en uerfaren skoleleder.

Ud af de 27 studier vedrører de seks studier Danmark, mens de resterende vedrører Sverige, USA, England, Wales/England og Canada. Ni af studierne kommer fra USA, og tilsammen med de seks danske studier udspringer mere end halvdelen af studierne således fra disse to lande. Selvom alle lande deler elementer af den styrings- og ledelsesstruktur, der kendetegner Danmark, dvs. at der både er en central og en decentral styringstradition, ligesom det er generelt på tværs af lande, at skoleledelsen i en eller anden udstrækning har mulighed for at påvirke den konkrete implementering af målstyring, så adskiller USA sig fra den danske grundskole på en række centrale faktorer, herunder med hensyn til finansiering, fagdidaktiske forskelle og skolelederens autonomi. I Danmark tages der højde for lokale forholds socioøkonomiske kapacitet via en såkaldt socioøkonomisk fordelingsnøgle, hvilket alt andet lige skaber en finansieringsform, hvor de enkelte skolers læringsopgaver er uafhængig af lokale forhold. Dette er ikke tilfældet i USA, idet den gratis grundskoleuddannelse her bl.a. finansieres af lokale ejendomsskatter, således at velstillede skoledistrikter, hvor der betales relativt mere i ejendomsskat end i fattigere skoledistrikter, også typisk vil have flere ressourcer til at finansiere den gratis grundskoleuddannelse (Chalos & Cherian 1995), studie U5 i bilag 3. Ud af de øvrige repræsenterede lande er Sveriges grundskoleuddannelse den, som ligner Danmarks mest, og Englands ligner muligvis mindst.

4.5.7 Afslutning

Studierne er forskellige i deres konkrete bud på, hvordan man bedst måler effekter af RBS, men der er alligevel en række bemærkelsesværdige ligheder på tværs af studierne. Dels ligner de hinanden ved, at de typisk måler præstationer på læring (uanset om det enkelte studie er konkret optaget af at forklare variation i leddet før læring, fx læreradfærd eller organisatorisk adfærd). De ligner også hinanden i deres målegenstand, som oftest er givet ved eksamenskarakterer indsamlet som registerdata, der tillader større kvantitative undersøgelser udformet som systematiske variansstudier og/eller hypotesetestende kausalstudier. Derudover er der en systematik i de konklusioner, som studierne kommer frem til, der går på, at de positive effekter af RBS typisk hænger sammen med en skoles mulighed for at opnå et andet formål, fx adgang til øremærkede ressourcer eller mindre monitorering og kontrol fra det nationale styringsniveau. Flere studier konkluderer også, at positive effekter af RBS følges af utilsigtede konsekvenser, mens andre studier indikerer, at skoledistrikter og lokale politiske niveauer manipulerer med måleredskabet ved fx at bruge konfidensintervaller, der i sidste instans bestemmer tolkningen af præstationsresultaterne. Flere af studierne finder således, at der er en række ikke-intenderede konsekvenser forbundet med at bruge RBS, fx hvis skolerne arbejder efter at undgå dårlig omtale frem for at fremme elevernes fremtidige præstation.

Endelig er der også studier, som peger på deciderede negative effekter. Disse måler i højere grad på output-forhold og i langt mindre grad direkte på outcome, dvs. på elevlæring. Blandt de studier, der rent faktisk måler på elevlæring, identificeres en korttids-, men ingen langtids-effekt af RBS.

5 Resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet

Fra 1969 med oprettelsen af AF-systemet (Arbejdsformidlingen) var der to spor i beskæftigelsessystemet: det sociale system, der varetog kontanthjælpsområdet, og arbejdsmarkedssystemet, der varetog dagpengområdet. Frem til regeringsskiftet i 2001 tog Arbejdsministeriet sig af dagpengemodtagere (de forsikrede ledige i AF-systemet) mens de uforsikrede (primært kontanthjælpsmodtagere) forblev Socialministeriets ansvar. Meget af socialpolitikken er i 00'erne imidlertid blevet til beskæftigelsespolitik – en såkaldt "work first"-tilgang (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2012, Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2014)

Der har været et skift i problemopfattelsen på det, vi i dag kalder beskæftigelsesområdet, både nationalt og globalt. Fra at opfatte arbejdsløshed som et konjunkturproblem, der skulle løses gennem at stimulere økonomien, kom der i løbet af 1970'erne en mere strukturel forståelse, hvor løsningen ikke er at øge efterspørgslen på arbejdskraft, men på at fjerne strukturelle barrierer på arbejdsmarkedet. En tilgang, der igen blev afløst af en individorienteret tilgang, som er dominerende i dag (Triantafillou 2012). Den individorienterede tilgang vil løse ledighedsproblemet ved at øge den enkeltes beskæftigelsespotentiale. Der er altså i dag i beskæftigelsespolitikken primært fokus på udbudssiden – de ledige, og ikke efterspørgselssiden – arbejdsmarkedet (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2014)

Ændringen er blevet kaldt et skifte fra "welfare" til "workfare" (Caswell 2005). I Danmark består workfare, ligesom det gør det i mange andre vestlige lande, i et øget fokus på aktivering. Aktiveringstanken startede i 1980'erne med fokus på, at mennesker, der modtog ledighedsydelse, skulle yde noget til gengæld.

I dette kapitel beskrives først det danske beskæftigelsesområde, som skal danne forståelse for den kontekst, som RBS indføres i på dette område. Dernæst beskrives de udvalgte studier af RBS på beskæftigelsesområdet.

5.1 Reformen

Der har siden 1990'erne været en række reformer af det danske beskæftigelsesområde. I 1994 indførte man lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (LAB-loven), hvormed man indførte et stærkere fokus på aktivering. I 2002 indgik VK-regeringen et bredt forlig (Flere i arbejde), som indebar en harmonisering af indsatsen for forsikrede og ikke-forsikrede ledige. I perioden 2000-2009 blev der gennemført en række strukturelle ændringer, der peger i retning af et skift fra socialpolitik til beskæftigelsespolitik hvad angår kontanthjælpen, som indtil da havde hørt under Socialministeriet. Ændringerne var bl.a. oprettelse af et beskæftigelsesministerium, dannelse af jobcentre og et enstrengt system, og generel skift i retorik og status for de ikke-forsikrede. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats kommer til at omfatte personer, der modtager hjælp efter Lov om aktiv socialpolitik, og kontaktsamtaler bliver til jobsamtaler etc.

Med opgave- og strukturreformen i 2007 blev der oprettet kommunale jobcentre. Beskæftigelsesindsatsen er dog fortsat tostrengt, idet AF og kommunerne varetager indsatsen over for hver sin målgruppe (de forsikrede og de ikke-forsikrede ledige). Allerede i 2009 ændrede det sig, da jobcentrene bliver et rent kommunalt ansvar og – som en følge af Finanslovforliget 2008 – overtager ansvaret for de forsikrede ledige, hvormed der bliver gjort endegyldigt op med det tostrengede system.

Siden 2010 er der ikke gennemført reformer med organisatorisk betydning for beskæftigelsesindsatsen i Danmark, men der er gennemført en række reformer i form af den nye match-model, dagpengereformen, reformen af førtidspension og fleksjob samt kontanthjælpsreformen. Og i 2016 er en reform af refusionssystemet blevet indført. Den skal skabe økonomisk incitament for kommunerne til hurtigst muligt at få de ledige i beskæftigelse eller uddannelse.

5.2 Målgruppe

Der findes to hovedtyper på beskæftigelsesområdet: kontanthjælp og dagenge. Målgrupperne er således forsikrede ledige, dvs. ledige, der kan modtage dagpenge og borgere på sygedagpenge, samt uforsikrede ledige, dvs. borgere på kontanthjælp, førtidspension eller modtagere af fleksydelse. Alle ledige skal ifølge lovgivningen kategoriseres i jobcentrene som enten jobklar (match 1), indsatsklar (match 2) eller midlertidig passiv (match 3). Der sondres typisk mellem arbejdsmarkedsparate ledige, dvs. ledige, der ikke har andre problemer end ledighed (match 1), og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (match 2 og 3), som har andre problemer end ledighed, fx med sygdom eller misbrug.

5.3 Finansiering

I forbindelse med strukturreformens indførelse i 2007 kom der stærkere økonomiske incitamenter i styringen, bl.a. gennem refusionssystemet og nye overvågnings- og kontrolsystemer (Baadsgaard & Jørgensen 2009, Boll & Høeberg 2013). Finansieringen af beskæftigelsesindsatsen er delt mellem stat og kommuner. Kommunerne afholder udgifter til administrationen af indsatsen, og staten refunderer dele af udgifterne til selve ydelserne. Frem til 1. januar 2016 refunderer staten 35 % af udgifterne til kontanthjælp for passive ledige og 65 % for ledige, der er i gang med et aktivt forløb. Kommunen kan helt miste refusion for udgifter til kontanthjælp, såfremt samtaler ikke er afholdt, eller kommunen på anden vis ikke har overholdt de lovgivningsmæssige forpligtigelser. Kravet om bestemt tidsinterval mellem samtaler omtales i daglig tale "rettidighed". A-kasserne udbetaler dagpenge, som er delvist finansieret af medlemmerne selv, af Arbejdsmarkedsbidrag og af staten.

I februar 2015 er der i forbindelse med en samlet beskæftigelsesreform indgået aftale om ændring af refusionsreglerne, hvilket medfører, at der fremover bliver samme refusionsprocent, uanset hvilken indsats refusionen vedrører (dvs. kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge, førtidspension, fleksjobydelse osv.). Refusionsprocenten nedtrappes over tid fra 80 % de første fire uger, 40 % fra uge 5-26, 30 % fra uge 27-52 og 20 % efter uge 52. Ydelser, som kommunen enten ikke eller kun i begrænset omfang kan påvirke – såsom efterløn og skånejob – holdes dog uden for modellen. Omlægningen af finansieringen skal foregå i sammenhæng med ændringer i den generelle udligningsordning kommunerne imellem.

5.4 Styring, ledelse og organisering på beskæftigelsesområdet

Der er tre niveauer i den danske beskæftigelsesindsats: nationalt, regionalt og lokalt. I dag varetages beskæftigelsesindsatsen af landets 91 jobcentre (nogle kommuner er gået sammen om et fælles jobcenter), og ansvaret for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere hører under Beskæftigelsesministeriet. Jobcentrene har typisk organiseret sig i forskellige teams, der enten er målrettet forskellig lovgivning, dvs. sygedagpengeteam, dagpengeteam og kontanthjælpssteam, og i større kommuner kan der være en yderligere specialisering i forhold til alder eller problemstillinger, fx ungeteam, integrationsteam og match 1-team. Jobcentrene er underlagt en detaljeret statslig regulering både hvad angår processer, organisering og teknologi (Baadsgaard & Jørgensen 2009, Høybye-Mortensen 2009). Administrationen af ydelsesudbeta-

ling foregår fx i et særskilt ydelseskantor. Det blev fastsat som central regel i forbindelse med kommunalreformen i 2007, at jobcenter og ydelseskantor skal være fysisk adskilt i kommunerne.

Der findes otte regionale arbejdsmarkedsråd, som pr. 1. januar 2015 erstattede de 94 lokale og fire regionale beskæftigelsesråd. De otte regionale arbejdsmarkedsråd har til formål at sikre koordination og samarbejde om beskæftigelsesindsatsen på tværs af kommuner og mellem kommuner og arbejdsløshedskasser.

Jobcentrene varetager sagsbehandlingen i forhold til alle ledige. Kommunerne har siden 1803 været involveret i implementeringen af beskæftigelsespolitikken, i og med at organiseringen af fattighjælpen blev kommunaliseret (Damgaard 2003). Hvad angår de øvrige indsatser (fx aktivering eller jobprøvning) kan andre både private og offentlige aktører være involveret (disse omtales "anden aktør"). Jobcentrenes forpligtigelse til at åbne op for anden aktør, dvs. private aktører, der fx kan foretage jobtræning, uddannelse eller lignende og varetage kontaktforløbet med den ledige, har præget organiseringen i jobcentre og medført mere fokus på adskillelse af en bestiller- og udfører-funktion og markedslignende mekanismer. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR, tidligere Arbejdsmarkedsstyrelsen, AMS) har ansvaret for at monitorere jobcentrene og administrere forskellige værktøjer som jobnet.dk og jobindsats.dk. STAR udarbejder på baggrund af jobcentrenes registreringer bl.a. rankings, hvor man kan se, hvilke jobcentre der sanktioneres mest. Der kan også foretages andre sammenligninger jobcentre imellem, fx af hvor mange penge den enkelte kommune kunne spare, hvis den var lige så effektiv som den mest effektive kommune (Triantafillou 2012).

Jobcentrene har en selvstændig chef, men kan høre under en større kommunal forvaltning, fx Velfærdsforvaltningen eller Social og Arbejdsmarked, der således også varetager andre opgaver end beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesområdet har aldrig været karakteriseret ved et autoriseret professionsmonopol, selvom der har været en overvægt af socialfagligt uddannede (socialrådgivere og socialformidlere) til arbejdet med de borgere, der står uden for arbejdsmarkedet (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2014). Dette har imidlertid ændret sig. I 2010 var 40 % af sagsbehandlere socialrådgivere, som tog sig af svage ledige; 20 % var administrativt uddannede, og resten havde andre uddannelser (fx erhvervsvejledere, pædagoger og lærere) (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2012). Der er sket et skift fra en ensartet fagprofessionel orientering mod en mere tværfaglig organisationsprofessionel orientering og sammensætning af frontlinjemedarbejderne (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2012). Hvad angår ledelse i jobcentre, udgøres 30 % af denne af socialrådgivere, 43 % af øvrige (fx med lang videregående uddannelse) og 20 % af henholdsvis socialformidlere og kontoruddannede (Baadsgaard, Jørgensen & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2014).

5.4.1 Erfaring med resultatbaseret styring

På det kommunale område og i beskæftigelsesindsatsen i Danmark er New Public Management kommet til udtryk ved ledelsesrelaterede reformer som decentralisering, indførelse af mål- og rammestyring og evaluering samt ved økonomiske reformer som udlicitering, kontraktstyring og Ny Løn (Nielsen, Jacobsen & Pedersen 2005). Her har de nye styringsrationaler manifesteret sig ved struktur- og kommunalreformerne i 2007, hvor den offentlige sektors struktur blev ændret ved kommunesammenlægning, nedlægning af amterne til fordel for regionerne og ændret opgavefordelingen mellem staten, regionerne og kommunerne.

I de senere år har beskæftigelsesindsatsen i Danmark undergået en lang række institutionelle forandringer, hvor implementeringen af nye styringsformer, skiftende beskæftigelsespolitiske fokuspunkter samt indholdsudviklingen i indsatsen over for ledige borgere alle er elementer, der har indvirket på den organisatoriske praksis på området.

Et eksempel på en forandringsproces, som har haft direkte indflydelse på den organisatoriske praksis på beskæftigelsesområdet, er RBS. RBS er en af de institutionelle styringsmodeller, som har vundet frem som følge af de institutionelle forandringer i landets jobcentre, da den bl.a. har et stærkt fokus på identifikation af målbare effekter af indsatser samt understøttelse af disse indsatser ved løbende monitorering og evaluering af indsatsernes aktiviteter og effekter (Nielsen, Jacobsen & Pedersen 2005). RBS er på den måde en veletableret praksis på beskæftigelsesområdet, der skal ses i sammenhæng med det generelle skifte i den måde, som offentlige indsatser styres, vurderes og evalueres på.

5.5 Studier af resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet

Dette afsnit skal give indblik i de studier, der har undersøgt effekter af RBS på beskæftigelsesområdet, herunder både hvad der kendetegner disse studier, og hvilke resultater de mere præcist er nået frem til. Med udgangspunkt i de teoretiske perspektiver i kapitel 2 og resultatet af den systematiske udvælgelse af studier i kapitel 3 vil omdrejningspunktet for analyserne af studierne på beskæftigelsesområdet være at fremhæve specifikke forhold såsom målgruppe, hvad der måles på, og ikke mindst hvilke forudsætninger for RBS der kendetegner beskæftigelsesområdet generelt og specifikt i Danmark. De efterfølgende afsnit redegør således for de forklaringsmodeller, der karakteriserer studierne, og dermed også hvordan RBS undersøges på beskæftigelsesområdet – og ikke mindst hvilke hypoteser der bruges i studierne til at undersøge, hvorfor og i forhold til hvad RBS virker.

Kapitel 5 fokuserer således på at beskrive de empiriske fund samt teoretiske og praktiske implikationer, der kendetegner studierne af effekter af RBS på beskæftigelsesområdet.

5.5.1 Kodning af studier på beskæftigelsesområdet

Det efterfølgende fokuserer på de dele af studierne, som redegør for kontekstinformation, hvilken målgruppe studierne vedrører, hvad der måles på i den konkrete empiriske undersøgelse, samt ikke mindst på de dele af studierne, der beskriver teori, terminologi vedrørende RBS, metode, data, resultater og studierne konklusioner. Studierne er kodet systematisk efter en lukket kodeliste (se tabel 5.1), som er konstrueret med udgangspunkt i en åben kodeproces (se kapitel 3) samt i den teoretiske forståelse af RBS fra kapitel 2.

De 14 udvalgte studier på beskæftigelsesområdet er markeret med bognummer i overensstemmelse med forfatterrækkefølge og fremgår af bilag 4. I nedenstående tabel vises det overordnede resultat af kodningen af de 14 studier.

Tabel 5.1 Kodeliste for indholdet af studier på beskæftigelsesområdet

Kode	Beskrivelse	Antal studier	Antal koder
Teori	Koden fanger det teoretiske argument og/eller beskrivelse af teoretisk begrebsramme, og/eller fra hvilken teori eventuelle hypoteser er deduceret. Koden inkluderer beskrivelser af forsknings- og/eller undersøgelsesspørgsmål, eventuelle forklaringsmodeller og hypoteser.	14	113
Terminologi for RBS	Koden fanger de begreber, der bruges om det at styre efter resultater, herunder de eksplicitte eller implicitte forudsætninger for RBS i et studie, samt studiets beskrivelse af de konkrete elementer i RBS som fx dataindsamling, klare mål etc.	12**	43
Mål	Koden fanger beskrivelsen af den empiriske case. I studiet indgår beskrivelser af, hvad der i det undersøgte tilfælde måles på, som fx om en borger er kommet i beskæftigelse.	11***	24
Metode og data	Koden fanger beskrivelsen af metode, herunder datakilde(r), undersøgelsesdesign og videnskabskriterier.	14	112
Konklusioner	Koden fanger studiets resultater og analyser, herunder beskrivelse af implikationer for praksis, teoretisk og metodisk læring af et studie.	14	273
Studier og antal koder i alt		14	565

Note: Antal studier angiver antallet af studier, hvor den pågældende kode er anvendt. Antal koder angiver det samlede antal koder i alle studier. Stjernemarkering angiver et manglende studie kodet på den pågældende kode.

Ligesom det fremgår af klassifikationen af studierne af RBS på grundskoleområdet, indfanger kodelisten for studierne af RBS på beskæftigelsesområdet de væsentligste dimensioner for den videre analyse, dvs. studierne teoretiske, metodiske og datamæssige fundament, herunder hvad det er, der måles og/eller identificeres som en indikator på effekter af RBS. Som det fremgår af kodelisten, indeholder de endelige 14 studier informationer og viden om teori og terminologi om RBS, ligesom de indeholder beskrivelser af en empirisk undersøgelse af en række teoretiske dimensioner ved RBS på faktiske forhold.

For at identificere ligheder og forskelle på tværs af studierne, samt hvad der karakteriserer dem specifikt set i forhold til det danske beskæftigelsesområde, er de følgende analyser struktureret efter kodelisten.

5.5.2 Metode, data, design og videnskabskriterier

Studierne klassificeres først i forhold til, hvilket land de empiriske undersøgelser vedrører, og hvilke metoder der er anvendt. Landeklassifikationen vurderes særligt relevant, idet reviewets primære formål er at bidrage med viden om anvendelsen af RBS i en dansk sammenhæng. Dernæst klassificeres efter den anvendte metode i studiet.

Af de 14 studier, som vedrører beskæftigelsesområdet, vedrører ét studie Danmark, mens de resterende studier vedrører beskæftigelsesområdet i USA (9), Holland (1), Norge (1), Brasilien (1) samt Skotland (1). At der er fundet så mange amerikanske studier, skyldes formentlig, at USA allerede siden 1980'erne har arbejdet med forskellige "performance management"-systemer på beskæftigelsesområdet. Man skal være opmærksom på, at USA har et andet arbejdsmarked end Danmark, hvor der bl.a. er mange lavtlønnede job, hvilket betyder, at borgerne kan være i job og modtage supplerende velfærdsydelse samtidig. I en amerikansk kontekst er formålet med indsatsen at få borgerne væk fra supplerende velfærdsydelse.

Fem studier bygger på kvalitative data, fem på kvantitative data og to på en blanding ("mixed methods"), mens ét er et metastudie af eksisterende studier (tabel 5.2). Studierne anvender en række forskellige kvalitative metoder, herunder observationer, dokumentstudier, interviews og fokusgruppeinterviews. To af studierne har et komparativt sigte. Det ene studie sammenligner RBS med en eksperimentel styreform i et naturligt eksperiment (B12), mens det andet studie undersøger RBS på tværs af organisatoriske enheder (B9). Alle de fem kvantitative studier er komparative studier, som enten sammenligner RBS på tværs af organisatoriske enheder (B1, B3), medarbejdergrupper (B7), individpræstationer (B10) eller beskæftigelsesprogrammer (B6). Studier, der anvender mixed methods, er alle casestudier (B4, B5, B14).

Tabel 5.2 Studiernes metode og landekontekst

	Danmark	Norge	Holland	USA	Skotland	Brasilien
Review				B2		
Kvalitativt				B8, B9, B13	B11	B12
Survey	B7			B1		
Register			B3	B10, B6		
Mixed methods		B4		B5, B14		
I alt	1	1	1	9	1	1

Note: Celleindhold: Klassificerede studier på beskæftigelsesområdet, se bilag 4.

5.5.3 Hypoteser om resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet

Selvom studierne hypoteser interesserer sig for forskellige aspekter af RBS, er der stor lighed i studierne hypoteser i forhold til anvendelsen af styringsmodellen på beskæftigelsesområdet. Hypoteserne i syv af studierne vedrører utilsigtede konsekvenser af RBS som forskydning af fokus i forhold til den indsats, der skal leveres. Seks af studierne er studier af det amerikanske beskæftigelsesområde, mens ét studie har den norske beskæftigelsesindsats som sit empiriske genstandsfelt. Mange af studierne tager udgangspunkt i principal agent-teorien, hvor principalen opstiller mål og har mulighed for at sanktionere agenterne, hvis de ikke præsterer som forventet (B1, B2, B4, B5, B6, B10). I studierne B10, B1 og B2 er hypotesen, at agenten, enten i form af en frontmedarbejder eller en leverandørorganisation, vil fokusere på at opnå de opstillede mål, hvorfor målene må afspejle det ønskede outcome. Studierne B2, B5 og B6 opstiller lignende hypoteser om, at RBS kan føre til henholdsvis uhensigtsmæssig strategisk adfærd, hvor der fokuseres på målopfyldelse frem for på borgerne (B5), eller en strategisk adfærd hvor der fokuseres på de borgere, der er lettest at hjælpe (B2, B6) hos frontmedarbejderne. Hypotesen i studie B14 er endvidere, at resultatmål opstillet for udførernes arbejde kan have konsekvenser for borgerne, hvis fokus for udførerne – som en følge af resultatmålet – bliver kortsigtede frem for langtidsholdbare resultater.

En anden kategori af hypoteser vedrører frontlinjemedarbejderne. Studie B12 opstiller en hypotese om, at RBS kan lede til manglende udøvelse af skøn hos frontlinjemedarbejderne, mens det danske studie B7 har en hypotese om, at RBS påvirker den organisatoriske ramme på en måde, der fremmer stress blandt frontlinjemedarbejderne.

Et skotsk studie, der anvender "New Public Governance" som teoretisk perspektiv, arbejder med hypotesen om, at RBS som styringsinstrument kan bevirke, at tredjesektor-organisationer, der ofte er afhængige af offentlige midler, mister deres innovative styrke, hvis de offentlige midler tildeles på baggrund af opnåede resultater, fordi der opstår et fokus på resultatopnåelse frem for på kerneopgaven (B11).

Et fællestræk ved studierne hypoteser er således et fokus på de utilsigtede konsekvenser af RBS, herunder at RBS kan medføre et pres på organisationer og individer, der reagerer med uhensigtsmæssig adfærd.

5.5.4 Studierne fokus på resultatbaseret styring

Studierne kan overordnet inddeles i to grupper i forhold til deres fokus på RBS (tabel 5.3). En stor del af studierne undersøger forhold omkring RBS som styringsmodel – input (B1, B2, B5, B9, B10, B14), mens en anden del af studierne undersøger forhold mellem RBS og frontlinjen – output (B3, B4, B6, B7, B8, B11, B12). Et enkelt studie undersøger implementeringen af et RBS-system (B13).

Tabel 5.3 Studierne fokus på resultatbaseret styring og empiriske fund

	Fokus	Data og mål	Studier
Input	Styringsmodel	Litteraturstudie, observationsstudier, interviewdata, registerdata, survey	B1, B2, B5, B9, B10, B14
Output	Implementering	Observationer og interview	B13
	Frontlinje	Observationsstudier, interviewdata, registerdata, dokumentstudier, surveydata	B3, B4, B6, B7, B8, B11, B12

Note: Studierne fremgår af bilag 4.

Resultatbaseret styring som styringsmodel (input)

Fælles for studierne på beskæftigelsesområdet, som undersøger betydningen af RBS som styringsværktøj for leveringen af beskæftigelsesindsatser, er et principal-agent fokus i forhold til sammenhængen mellem måling, outcome og konsekvenserne af resultatstyringen for organisationer. Derudover undersøger de alle det amerikanske beskæftigelsesområde. Studierne B1 og B5 undersøger henholdsvis, om der er en kobling mellem de opstillede mål og outcome for borgerne (B1), samt en historisk udvikling i forhold til, hvordan principalen foretager ændringer af, hvad der måles på, som et modsvar på frontlinjens uhensigtsmæssige strategiske adfærd i forhold til at opnå målene (B5). Både studie B2, B10 og B14 undersøger, om RBS faktisk anvendes som et styringsredskab i forhold til, om præstationsmålingerne danner grundlag for fornyelse af kontrakter, økonomisk omfordeling mellem organisationer samt for økonomiske sanktioner.

Resultatbaseret styring i forhold til frontlinjen (output)

Studier, der fokuserer på frontlinjen i deres undersøgelse af RBS, undersøger mange aspekter af, hvordan frontmedarbejderne påvirkes af RBS. Studie B12, som er udført som et naturligt eksperiment, undersøger henholdsvis påvirkningen af RBS og New Governance som styringsinstrumenter i forhold til frontmedarbejdernes udøvelse af skøn, mens det danske studie B7 gennem et komparativt studie af forskellige medarbejdergrupper undersøger sammenhængen mellem tid brugt på RBS og stress hos frontmedarbejderne (B7). Videre undersøger studie B13, hvordan frontlinjen forholder sig til organisatoriske målsætninger, mens studie B11 undersøger private leverandørers reaktion på krav fra bestiller. Studierne adskiller sig således ved at undersøge effekten af RBS i forhold til frontmedarbejdere på henholdsvis bestiller og udfører-niveauet. Studie B8 og B6, som begge er studier af det amerikanske beskæftigelsesområde, fokuserer tilsvarende på frontmedarbejderne på udførerniveauet. Studierne undersøger, hvordan præstationskontrakter henholdsvis påvirker relationen mellem det administrative niveau og frontmedarbejderne og deres behandling af borgerne (B8), samt om "performance-based pay" fører til et fokus på de borgere, der er lettest at hjælpe (B6). Et hollandsk studie af 14 jobcen-

tre undersøger påvirkningen af henholdsvis arbejdspress og RBS i forhold til frontlinjens præstationer (B3).

5.5.5 Konklusioner og implikationer for praksis

Studiernes konklusioner har – givet studierne forskellige genstandsfelt og karakter – forskelligt fokus. På tværs af studierne er der dog den systematik, at resultaterne vedrører henholdsvis input (B1, B2, B5, B9, B10, B14) og output (B3, B4, B6, B7, B8, B11, B12, B13).

Input

En af de konklusioner, som studierne når frem til i forhold til effekten af RBS på organisationsniveau, er, at de opstillede præstationsmål ikke i tilstrækkelig grad afspejler de præstationer, som organisationerne leverer, samt at der sker en afkobling i forhold til den regulering, der er knyttet til præstationer. Det betyder, at reguleringen tager udgangspunkt i andre parametre end organisationernes præstationer (B1, B10). Andre studier finder, at RBS fører til ikke-intenderede effekter i organisationerne (B2, B5, B14). Resultaterne i disse studier viser, at organisationerne reagerer på de opstillede præstationsmål og tilpasser deres adfærd hertil for at opnå målene. Studierne finder, at lederne i organisationerne fokuserer på målopnåelse og derfor har fokus på de kortsigtede resultater (B14). Konklusionen i studie B2 og B14 er, at RBS fører til en u hensigtsmæssig strategisk adfærd, hvor der fokuseres på målopfyldelse frem for på borgerne, og en strategisk adfærd, hvor der fokuseres på de borgere der er lettest at hjælpe. Studie B2 finder, at organisationerne fokuserer på de programmer, hvor det er lettest at opfylde målene, mens studie B14 finder, at organisationerne afslutter borgerforløbene, når det giver bedst målopfyldelse – ikke når det giver bedst effekt for borgerne. Konklusionen i studie B5 er tilsvarende, at præstationsmål, der fokuserer på kortsigtede effekter, er særligt udsat for u hensigtsmæssig strategisk adfærd i form af et fokus på målopfyldelse frem for et fokus på borgerne. Studiet finder, at en af konsekvenserne ved RBS er, at borgerne bliver afsluttet, når det bedst kan betale sig i forhold til at opnå præstationsmålene – og ikke når det har størst effekt for de ledige.

Output

Resultaterne af studierne i forhold til frontlinjen er, at RBS kan fremme bureaukratisk tjekliste-adfærd og kompromittere det faglige professionelle skøn (B12). Derudover konkluderer de, at et fokus på målopfyldelse frem for at skabe forandring i borgernes liv er demotiverende for frontlinjemedarbejderne (B8). Omvendt finder studie B3, at frontmedarbejdernes præstationer er mere påvirket af høje sagstal end af styringsinstrumenter som fx præstationsledelse. Studie B7 undersøger gennem en komparativ spørgeskemaundersøgelse sammenhængen mellem RBS og stress blandt frontmedarbejderne. Studiet finder, at frontlinjemedarbejderne på beskæftigelsesområdet, sammenlignet med frontlinjemedarbejderne på andre fagområder, oplever mindre stress, selvom de er underlagt flere resultatmål. Frontlinjemedarbejderne på beskæftigelsesområdet synes i højere grad end de øvrige faggrupper, at præstationsmål skaber klarhed over, hvad der er det centrale i deres arbejde, at målingerne kan anvendes til at forbedre servicen over for borgerne, samt at de selv kan påvirke, hvordan målingerne bruges.

På tværs af studierne er konklusionerne i forhold til borgerne forholdsvis entydige. Studie B6 finder, at der er forskel på, hvilke ledige der igangsættes indsatser over for, afhængig af arbejdsløshedsprocenten. Når arbejdsløsheden er høj, fokuserer man på de ressourcestærke ledige. De ledige ønsker kompetenceudvikling og uddannelse, men fokus er i stedet på hurtigst muligt at få dem i job (B8). Konklusionen i et andet studie er, at de incitamenter, som RBS introducerer, ikke kun fører til strategisk adfærd i form af et fokus på de borgere, der er lettest at hjælpe, men også medfører bedre præstationer (B6). Studiet finder desuden, at upræcise

mål kan føre til manipulation af præstationsmålingerne, som nogle af de feedbackfokuserede studier på grundskoleområdet også fandt (jf. afsnit 4.5.5).

Flere af studierne udleder implikationer af undersøgelsesresultater i forhold til praksis samt i forhold til policy. De praktiske implikationer af studierne konklusioner er primært rettet mod studierne specifikke empiriske genstandsfelt (B2, B3, B5, B9, B14) og vedrører bl.a., at RBS kan give anledning til uhensigtsmæssig organisatorisk adfærd, som det også blev påpeget af studier på grundskoleområdet. I et af studierne er implikationen endvidere, at man med et snævert fokus på individers strategiske rationalitet sandsynligvis undervurderer omfanget af den uhensigtsmæssige adfærd hos individer og organisationer som det pres for efterlevelse af resultatmålene, RBS kan medføre (B14).

Studie B8 og B3 udleder på baggrund af deres resultater nogle implikationer i forhold til policy. Selvom man i beskæftigelsespolitikken ikke prioriterer nogle ledige over andre, kan en utilsigtet konsekvens af RBS være en uhensigtsmæssig organisatorisk adfærd, herunder uhensigtsmæssig klientprioritering som afværgemekanisme (cream skimming), som bevirker, at nogle ledige i praksis prioriteres højere end andre (B3). Studie B8 kommer frem til, at RBS gør frontlinjen mindre lydhør over for borgerne, idet eksterne krav fra det politiske niveau leder til, at organisationerne – for at efterleve kravene – primært orienterer sig mod det politiske niveau og i mindre grad mod borgernes faktiske behov.

5.5.6 Overførbarhed til det danske beskæftigelsesområde

En stor del af studierne på beskæftigelsesområdet er studier af beskæftigelsesindsatsen i USA og lande med tilsvarende minimalt socialt sikkerhedsnet. Beskæftigelsesområdet i USA adskiller sig fra beskæftigelsesområdet i Danmark ved, at der er mange lavtlønsjobs, og at det derfor ofte er nødvendigt for borgerne i USA at have flere lavtlønsjobs for at være uafhængige af sociale ydelser. At en borger kommer i job på baggrund af en beskæftigelsesindsats betyder derfor ikke, at borgeren bliver uafhængig af sociale ydelser. Studierne af anvendelsen af RBS i en amerikansk beskæftigelseskontekst finder dog – ligesom de øvrige studier, at fokus i præstationsmålingerne er, om en borger kommer i job og ikke, om det er et job, der gør borgeren uafhængig af sociale ydelser. Forventningen er derfor, at konklusionerne i de amerikanske studier på anvendelsen af RBS på beskæftigelsesområdet kan overføres til en dansk kontekst, da det er de samme mål, der opstilles for beskæftigelsesindsatsen i begge lande. Dog betyder lavtlønsbeskæftigelse i Danmark, at man som hovedregel kan forsørge sig selv og derfor ikke længere modtager offentlig forsørgelse. Derudover er det kendetegnende for den amerikanske beskæftigelsesindsats, at det ofte er det offentlige, der bestiller beskæftigelsesindsatsen, som primært leveres af private leverandører, hvilket i nogen grad også gør sig gældende i den danske beskæftigelsesindsats, hvor der er en tilsvarende markant adskillelse af bestiller og udfører, men hvor beskæftigelsesindsatsen både leveres af offentlige og private leverandører.

5.5.7 Afslutning

Det karakteristiske for studierne af RBS på beskæftigelsesområdet er, at de inkluderede studier har fokus på input- og output-delen af RBS, og ingen af studierne dermed undersøger RBS i forhold til outcome og feedback. Fokus er således at undersøge RBS som styringsinstrument, implementeringen af RBS samt RBS i forhold til frontmedarbejderne. Fælles for studierne er et principal-agent fokus i forhold til undersøgelsen af RBS som styringsinstrument. Studierne viser, at der på beskæftigelsesområdet er bred enighed om at måle resultaterne i forhold til, om borgerne kommer i job. Studierne viser desuden, at man ved at have et ensidigt præstationsfokus på, om borgerne er kommet i job, risikerer ikke-intenderede effekter af RBS, hvor der fokuseres på borgere, som er lette at hjælpe, eller på manipulation af præstationsmålingerne.

Nogle studier finder endvidere, at RBS svækkes som styringsinstrument, hvis tildelingen af ressourcer ikke kobles op på opnåede resultater.

Gennemgangen af studierne på beskæftigelsesområdet viser dog også, at RBS kan skabe klarhed over, hvad der er det centrale i beskæftigelsesindsatsen.

6 Resultatbaseret styring på socialområdet

Det politiske socialområde er primært reguleret af socialpolitik, som er den del af den politiske virksomhed, der beskæftiger sig med forebyggelse og behandling af sociale problemer. Det socialpolitiske område er således ikke klart afgrænset, men vedrører både det såkaldte "normalområde" og det specialiserede område, ligesom det overlapper flere andre politiske områder, fx arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik og boligpolitik. Det klassiske socialpolitiske emneområde handler om omfordeling af forsørgerbyrde både i forhold til køn (kommunale dagtilbud til familier, hvor begge forældre er på arbejdsmarkedet), ændrede familiestrukturer og på tværs af generationer (understøttelse af generelle familie- og ældretilbud), ligesom forsørgelsen af og omsorgen for mennesker, der ikke kan tjene til egen forsørgelse, eller som ikke fuldt ud kan tage vare på sig selv, regnes som et klassisk socialpolitisk område. Det drejer sig om udsatte børn, sårbare ældre og handicappede, men også om arbejdsløse, udstødte og andre borgere på kanten af samfundet (Jensen 2014).

I dette kapitel beskrives først det danske socialområde, som skal danne forståelse for den kontekst, som RBS indføres i på dette område. Dernæst beskrives de udvalgte studier af RBS på det sociale område.

6.1 Reformen

Siden indførelsen af serviceloven i 1998 har der kun været mindre reformer af socialpolitikken i Danmark. Serviceloven revideres jævnligt, men eksisterer fortsat i dag i sin grundlæggende form. Den reform, der har haft størst betydning for det socialpolitiske område i Danmark siden 1998, er strukturreformen fra 2007, som både bestod i en inddelingsreform, en opgavereform samt en finansieringsreform (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Opgavereformen indebar, at det specialiserede socialområde blev omlagt, så kommunerne blev omdrejningspunkt for indsatsen for den enkelte borger. Kommunerne fik ansvaret for det specialiserede socialområde og fik i den forbindelse mulighed for at overtage en række opgaver fra de tidligere amter, herunder de amternes tilbud på området, fx botilbud for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Kommunerne fik således det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Ønsket med opgavereformen var at skabe en mere klar og entydig ansvarsfordeling på socialområdet, hvor ansvaret for det specialiserede socialområde ikke længere skulle være fordelt mellem amter og kommuner, samtidig med at sociale opgaver i højere grad skulle løses på en mere kvalificeret måde i nærmiljøet og i tæt samspil med de almindelige tilbud (aftale om strukturreformen, 2004). Opgavereformen indebar derfor, at kommunerne fik ansvaret for, at borgerne får den hjælp, som borgerne har krav på. Kommunerne fik således det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, Statsrevisorerne 2013).

6.2 Målgruppe

Det sociale område har en bred målgruppe. Kommunerne har det fulde ansvar for indsatsen over for fysisk og psykisk handicappede. Kommunerne har endvidere ansvaret for indsatsen over for udsatte børn ved fx rådgivning, hjælp og bistand til familien og anbringelse. Derudover har kommunerne også ansvaret for alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere, herun-

der både dagbehandlingstilbud og døgnbehandlingstilbud (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Ældreomsorgen, som omfatter en række forskellige tilbud, herunder både botilbud (ældre- og plejeboliger) og tilbud om personlig og praktisk hjælp i eget hjem (hjemmepleje), er også en kommunal opgave.

Kommunerne har ydermere ansvaret for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse, samt for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats der navnlig skal sigte mod at forebygge unødvendige indlæggelser og genindlæggelser (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

6.3 Finansiering

De sociale indsatser finansieres af kommunerne. Kommunerne er således ansvarlige for omkring halvdelen af det samlede offentlige forbrug. Rammerne for de samlede kommunale udgifter fastlægges årligt i henholdsvis lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, regioner og kommuner og i en aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for de kommende år. Kommunernes budget kommer fra de kommunale skatter og fra generelle tilskud fra staten, herunder bloktilskud. Herudover er der i særligt omkostningstunge enkeltsager en vis statsrefusion (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Kommunerne har det fulde ansvar for fx tilbud som hjælp i hjemmet, botilbud og andre specialiserede tilbud. Det er kommunerne, der vurderer, hvilket tilbud den enkelte skal modtage. De specialiserede tilbud drives af såvel kommuner og regioner som private aktører. Det er bopælskommunen, som afholder den fulde udgift til tilbuddene – for de særligt omkostningstunge enkeltsager er der dog en vis statsrefusion (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, Social- og Indenrigsministeriet).

Kommunerne har endvidere ansvaret for indsatsen over for udsatte børn ved fx rådgivning, hjælp og bistand til familien og i anbringelsessager. Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere har kommunerne også ansvaret for, herunder både dag- og døgnbehandlingstilbud. Sidst, men ikke mindst, har kommunerne ansvaret for ældreomsorgen, som omfatter en række forskellige tilbud, dvs. både botilbud (ældre- og plejeboliger) og tilbud om personlig og praktisk hjælp i eget hjem (hjemmepleje). Den enkelte ældre kan visiteres til et tilbud efter en vurdering af vedkommendes behov og helbredstilstand (Social- og Indenrigsministeriet).

6.4 Styring, organisering og ledelse af det sociale område

Socialpolitik anskues ofte som en overførsel af økonomiske ressourcer mellem befolkningsgrupper med det formål at skabe større økonomisk lighed. I et vist omfang er der tale om overførsel af midler fra velstillede til dårligt stillede. Men der er i endnu større omfang tale om overførsel af midler mellem de enkelte personers forskellige livsfaser, fx fra den erhvervsaktive periode til de ikke-erhvervsaktive perioder, eller fra den periode, hvor man er enlig og barnløs, til de perioder, hvor man har store forsørgerbyrder, især over for børn og unge. På samme måde anvendes socialpolitikken til at overføre ressourcer, fx fra raske til syge. De fleste mennesker er derfor som hovedregel både modtagere og ydere, men balancen varierer livet igennem. I den moderne socialpolitik er udligningen mellem rig og fattig beskeden i sammenligning med overførslerne mellem livsfaserne og mellem personer i forskellige belastningssituationer (Petersen & Petersen, K. & Christiansen, N. F. 2014).

Lov om social service (serviceloven) er den lov, som i Danmark udstikker rammerne for rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer samt for at tilbyde indsatser til borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Første udgave af ser-

viceloven blev vedtaget i 1998, men er egentlig en videreførelse af de dele af bistandsloven, som vedrørte kommunale omsorgs- og serviceydelser for borgere i al almindelighed samt for grupper med særlige behov. Serviceloven indgik sammen med aktivloven og retssikkerhedsloven i "Den lille Socialreform", der i 1998 afløste Bistandsloven (Social- og Indenrigsministeriet 2015, Gyldendal Den Store Danske 2015).

Formålet med serviceloven er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Hjælp efter serviceloven bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie, og hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelser efter serviceloven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn (Retsinformation 2015).

Loven omfatter tilbud, som giver mulighed for fleksibel og individuel støtte, og hvor intensiteten i indsatsen er forskellig alt efter målgruppe. Indsatserne har tre niveauer. Det første niveau er gratis tilbud om rådgivning til borgere med sociale problemer i bred forstand. Andet niveau er en række almene servicetilbud, der normalt betales for, fx børnehave, vuggestue, fritidshjem og almene tilbud til voksne. Det tredje niveau er særlige tilbud og hjælpeforanstaltninger til borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, fx på forsorgshjem (Retsinformation 2015).

Det kommunale niveau

Af grundloven fremgår det, at en del af de offentlige opgaver udlægges til kommunerne. Det er dog Folketinget, der bestemmer, hvor meget der skal udlægges. Groft skitseret er det nuværende system således baseret på, at Folketinget udstikker de overordnede rammer for kommunalbestyrelsens opgavevaretagelse; socialministeren udsteder bekendtgørelser og vejledninger, mens ankesystemet udfylder det retlige fortolkningsrum, som de lovgivningsmæssige rammer herefter efterlader. Det vil sige, at der inden for disse rammer er overladt kommunerne et politisk og fagligt handlerum til at udforme og prioritere indsatsen ud fra lokale hensyn (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Efter kommunalreformen, som indebar en nedlægning af amterne, fik kommunerne det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det samlede socialområde. Kommunernes opgavevaretagelse reguleres af serviceloven og retssikkerhedsloven, som spiller sammen med gældende forvaltningsretlige regler og principper. Serviceloven sætter de overordnede rammer for, hvilke indsatser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde. Retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL & Socialministeriet 2011).

I styrelsesloven er det fastsat, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Derved ligger ledelsen af og ansvaret for hele den kommunale organisation også hos kommunalbestyrelsen.

De kommunale opgaver varetages i en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrationen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

Styrelseslovens almindelige styreform er et udvalgsstyre. Ved denne styreform varetages den umiddelbare forvaltning af udvalg, mens borgmesteren har den øverste daglige ledelse af den kommunale administration og i den forbindelse skal sørge for, at kommunalbestyrelsens beslutninger udføres (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

I hver kommune er der en kommunal administration, som normalt er opdelt i forskellige områderelaterede forvaltninger, fx en teknisk forvaltning, en social- og sundhedsforvaltning og en skatteforvaltning. Styrelsesloven indeholder ingen nærmere bestemmelser om den kommunale administrations forhold eller indretning. De kommunale opgaver inden for det sociale område kan således både være underlagt den samme forvaltning eller flere forskellige forvaltninger (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014).

6.4.1 Bestiller-udfører-model

Lige som på beskæftigelsesområdet anvendes der på socialområdet en bestiller- og udfører-model (BUM-modellen). I BUM-modellen sættes der fokus på henholdsvis myndighedsrollen og leverandørrollen og på adskillelsen af de to roller (Kommunernes Landsforening 2006).

B – *Bestilleren/myndigheden* gives ansvaret for at sætte fokus på brugernes behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem beskrivelse af indsatser og gennem visitation

U – *Udføreren; offentlig eller privat udfører/leverandør* gives ansvaret for at levere og dokumentere indsatser til modtagere

M – *Modtageren/brugeren* er den, der modtager indsatsen

Det centrale afsæt for BUM-modellen er en adskillelse af roller, således at bestilleren kan fokusere på brugerens behov og udmønte kommunens serviceniveau gennem visitation og beskrivelse af indsatser. Udfører-enheden har på den anden side ansvaret for at levere og dokumentere det aftalte serviceniveau. Ud over ansvarsfordelingen giver BUM-modellen en klar økonomisk opdeling. Visitationen disponerer over og har ansvaret for områdets samlede økonomiske ramme. For denne ramme finansieres de tilbud, borgerne visiterer til. Det betyder, at områdets samlede budgetramme er placeret det sted, hvor omfanget af den kommunale service typisk både defineres og udmøntes (Kommunernes Landsforening 2006).

Mens myndighedsrollen varetages af kommunale aktører, kan udfører-rollen varetages af både offentlige og private aktører samt aktører, der ikke alene kan siges at være offentlige eller private, herunder selvejende institutioner, socialøkonomiske virksomheder og frivillige aktører.

Implementeringen af BUM-modellen som styringsmodel på det sociale område er en del af den modernisering af den offentlige sektor, som Schlüter-regeringen startede i 1982 – en modernisering, der er båret af New Public Management-strategier og markedsgørelse af den offentlige sektor gennem udlicitering og privatisering af opgavevaretagelsen (Kommunernes Landsforening 2006).

6.4.2 Erfaring med resultatbaseret styring

Anvendelsen af RBS på det sociale område i Danmark tog for alvor fart, da der i 00'erne generelt var en øget politisk interesse for effekterne af de offentlige indsatser. Det afspejles bl.a. i aftalerne om den kommunale økonomi for henholdsvis 2006, 2007 og 2008, hvor der stilles øgede krav til kommunernes dokumentation af effekterne af de kommunale indsatser, og i satspuljeaftalerne for henholdsvis 2006, 2007 og 2008, hvor partierne bag aftalerne har efterspurgt viden om effekterne af de satspuljefinansierede indsatser.

Kommunerne har ansvaret for at finansiere, udføre og dokumentere de sociale indsatser under serviceloven. I aftalerne om den kommunale økonomi er det fastlagt, at kommunerne har frihed til at tilrettelægge de sociale indsatser, og at den statslige styring er baseret på mål- og rammestyring med fokus på resultater. Kommunerne skal derfor på sigt over for Folketinget og regeringen kunne dokumentere de kommunale aktiviteter og effekter – dvs. resultater og virkninger for borgerne af den førte socialpolitik.

Som alle offentlige organisationer er socialområdets eksistensberettigelse baseret på, at de leverede indsatser bidrager med gavnlige effekter for borgerne. Både politisk og administrativt må man således styre efter at opnå de bedst mulige effekter for borgerne. Derfor er det vigtigt for organisationer at have viden om effekten og værdien af deres indsatser og initiativer, da det gør det nemmere at forbedre kvaliteten og sikre en optimal udnyttelse af offentlige midler.

6.5 Studier af resultatbaseret styring på det sociale område

Dette afsnit skal give indblik i, hvilke studier der har undersøgt effekter af RBS på socialområdet, herunder både hvad der kendetegner disse studier, og hvad de mere præcist er kommet frem til. Med udgangspunkt i de teoretiske perspektiver i kapitel 2 og resultatet af den systematiske udvælgelse af studier i kapitel 3 vil omdrejningspunktet for analyserne af studierne på socialområdet være at fremhæve specifikke forhold såsom målgruppe, hvad der måles på, og ikke mindst hvilke forudsætninger for RBS der kendetegner socialområdet generelt og specifikt i Danmark. Afsnittet redegør således for de forklaringsmodeller, der karakteriserer studierne, og dermed også hvordan RBS undersøges på socialområdet, og ikke mindst hvilke hypoteser der bruges i studierne til at undersøge, hvorfor og i forhold til hvad RBS virker.

Der fokuseres således på at beskrive de empiriske fund samt teoretiske og praktiske implikationer, der kendetegner studierne af effekter af RBS på socialområdet.

6.5.1 Kodning af studier på det sociale område

Analyserne bygger på de dele af studier af det sociale område, som redegør for kontekstinformation, hvilken målgruppe studierne vedrører, hvad der måles på i den konkrete empiriske undersøgelse, samt ikke mindst på de dele af studierne, der beskriver teori, RBS-terminologi, metode, data, resultater og studiernes konklusioner. Studierne er kodet systematisk efter den samme lukkede kodeliste, som er anvendt i de to foregående kapitler (se tabel 6.1). Den er konstrueret med udgangspunkt i en åben kodeproces (se kapitel 3) samt i den teoretiske forståelse af RBS fra kapitel 2.

Alle 19 studier på det sociale område er markeret med S, nummereret i overensstemmelse med forfatterrækkefølge og fremgår af bilag 5. I nedenstående tabel vises det overordnede resultat af kodningen af de 19 studier.

Tabel 6.1 Kodeliste for indholdet af studier på det sociale område

Kode	Beskrivelse	Antal studier	Antal koder
Teori	Koden fanger det teoretiske argument og/eller beskrivelse af teoretisk begrebsramme, og/eller fra hvilken teori eventuelle hypoteser er deduceret. Koden inkluderer beskrivelser af forsknings- og/eller undersøgelsesspørgsmål, eventuelle forklaringsmodeller og hypoteser.	19	313
Terminologi for RBS	Koden fanger de begreber, der bruges om det at styre efter resultater, herunder de eksplicitte eller implicitte forudsætninger for RBS i et studie, samt studiets beskrivelse af de konkrete elementer i RBS som fx dataindsamling, klare mål etc.	19	228
Mål	Koden fanger beskrivelsen af den empiriske case. I studiet indgår beskrivelser af, hvad der i det undersøgte tilfælde måles på, som fx om en borger er kommet i beskæftigelse.	14 (5)*	53
Metode og data	Koden fanger beskrivelsen af metode, herunder datakilde(r), undersøgelsesdesign og videnskabskriterier.	11 (8)*	95
Konklusioner	Koden fanger studiets resultater og analyser, herunder beskrivelse af implikationer for praksis, teoretisk og metodisk læring af et studie.	19	344
Studier og antal koder i alt		19	1.033

Note: Antal studier angiver antallet af studier, hvor den pågældende kode er anvendt. Antal koder angiver det samlede antal koder i alle studier. Stjernemarkering angiver et manglende studie kodet på den pågældende kode.

Kodelisten afspejler de væsentligste dimensioner til brug for den videre analyse, herunder studierne teoretiske, metodiske og datamæssige grundlag. Som det fremgår af kodelisten, indeholder de 19 studier informationer og viden om både teori, terminologi om RBS samt beskrivelser af empiriske undersøgelser af de teoretiske dimensioner i RBS.

De følgende analyser er struktureret efter kodelisten for at få en sammenhængende forståelse af, hvad der karakteriserer studierne af RBS på det sociale område på tværs, samt specifikt i forhold til socialområdet i Danmark.

Som nævnt i afsnittet, der karakteriserede det sociale område i Danmark, er målgruppen for det sociale område meget bred. Socialpolitikken vedrører både området for udsatte børn, området for udsatte voksne samt ældreområdet. Tilsvarende gør det sig gældende for studierne omkring RBS på det sociale område, at de målgrupper, som studierne vedrører, er meget forskellige. Syv studier definerer deres genstandsfelt som socialområdet generelt og behandler dermed det sociale område som et samlet felt (S2, S3, S6, S9, S11, S13, S17). Derudover er der syv studier, som omhandler området for udsatte børn og familier (S5, S7, S10, S14, S15, S18, S19). Tre studier har området for udsatte voksne som genstandsfelt (S4, S12, S16), mens to studier vedrører ældreområdet (S1, S8).

Af de 19 studier, som er vurderet relevante, er syv af studierne fra USA, seks fra England, mens der er to studier fra henholdsvis Australien, Holland og Danmark. Et enkelt studie er fra Norge. Af nedenstående tabel fremgår det, hvilket land de enkelte studier er fra.

Tabel 6.2 Studiernes metode og landekontekst

	Danmark	USA	England	Norge	Australien	Holland
Casestudie	S8, S16	S4, S5, S7, S19	S9, S15		S18	S11, S12
Narrativ analysemetode		S2	S3, S13, S17			
Statistisk analysemetode		S10	S6	S1	S14	

Note: Første tal angiver antal studier, og andet tal angiver antal koder.

* Angiver antal ikke-metodeklassificerede studier.

I det følgende afsnit analyseres indholdet af de 19 studier i forhold til det sociale område i Danmark og i forhold til den teoretiske fremstilling af RBS.

6.5.2 Hypoteser om resultatbaseret styring på det sociale område

I udgangspunktet har alle de inkluderede studier en forholdsvis ens forståelse af RBS. Den generelle forståelse af RBS er, at det er et styringsredskab, som kan forbedre offentlige institutioners effektivitet ved at udvikle og anvende mere stringente og videnskabelige informationer om præstationer til at vejlede beslutninger vedrørende programdesign, finansiering, implementering og ledelse. Flere studier anvender en positiv terminologi omkring RBS, herunder at RBS er en effektiv måde at kommunikere ønskede politiske resultater; at RBS er afgørende som styringsmekanisme i forhold til det udførende led – også i forbindelse med konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, samt at kvalitet og effektivitet ikke kan sikres, uden at der arbejdes systematisk med dokumentation og herunder målstyring (S4, S10, S14, S16).

Samtidig er en række studier mere negative i terminologien om RBS. Studierne fremhæver, at RBS er et modernistisk, rationalistisk projekt med fokus på måling, kontrol og overvågning, som bl.a. gennem eksterne principper for ansvarlighed i stigende grad fortrænger interne principper om ærlighed, retfærdighed og tillid som grundlag for at sikre ansvarlighed hos frontmedarbejderne (S17). Andre studier fremhæver, at RBS introducerer en instrumentel rationalitet i praksis, som ikke tager højde for kompleksitet og kontekst (S3, S2, S13, S15); at de outcomes, der måles på, altid vil være defineret af de stærkeste interesser på området (S3), samt at eksistensen af viden om præstation ikke nødvendigvis betyder, at den indsamlede viden anvendes i den videre beslutningstagning (S1, S5).

Seks af studierne fokuserer teoretisk på de udfordringer, der er forbundet med fortolkning af resultatmål. I studie S2 er argumentet, at et ensidigt fokus på RBS uden at kigge på, hvordan og hvorfor resultaterne fremkom, kan føre til en fejlagtig socialpolitik og forkerte vurderinger af interventioner. De teoretiske argumenter i studierne er, at man er nødt til at opstille årsagsvirknings-modeller for at kunne linke input til outcome (S3, S5, S13). Derudover skal der ske en fortolkning af data i forhold til den kontekst, som data er indsamlet i (S5, S19). Videre undersøger studie S9, om der er en forenelighed mellem de strenge standarder og principperne i den videnskabelige metode til fremstilling af viden, og de krav som performance management stiller i forhold til at producere rettidig information til beslutningsprocessen. Et andet dilemma, studiet berører, er, om der er forskel på værdien af data, alt efter med hvilken metode data er indsamlet, samt hvem der skal bedømme kvaliteten og pålideligheden af data.

Det teoretiske argument i to øvrige studier er derimod mere positivt i forhold til RBS. Hypotesen i et dansk studie er, at kvalitet og effektivitet ikke kan sikres, uden at der arbejdes systematisk og dokumenteret – herunder at der formuleres mål for de sociale indsatser (S16). I det norske studie er argumentet – særligt i forhold til kontraktstyring, at udførerne ikke vil have incitament til at arbejde hen imod de politiske mål, hvis ikke kontrakten refererer til outcome-mål (S4).

Fire af de 19 studier anlægger et teoretisk fokus på sammenhængen mellem RBS og frontmedarbejdernes ansvarlighed. To af studier undersøger, hvorvidt RBS fremmer ansvarlighed blandt frontmedarbejderne. Ifølge de to studier er det et for simpelt syn på resultater, hvis der ikke er fokus på den kontekst, hvori resultaterne er fremkommet – og heller ikke dialog om, hvad data udtrykker i forhold til præstationer. I sådanne tilfælde vil frontmedarbejdernes ansvarlighed blive undermineret (S17, S18).

Det ene studie undersøger påstanden hypotetisk og i forhold til det sociale område generelt (S17), mens det andet studie undersøger påstanden empirisk gennem et casestudie på området for udsatte børn og familier (S18). De øvrige to studier fokuserer på inddragelse af frontmedarbejderne i målformuleringen. Hypotesen i det ene studie er, at manglende anerkendelse af frontmedarbejderne som centrale aktører i forhold til at definere performance-mål vil hæmme anvendelsen af RBS som styringsinstrument (S14). I det andet studie er hypotesen, at frontmedarbejderne i de tilfælde, hvor de ikke er inddraget som centrale aktører i målformuleringen, vil opleve modstridende krav i forhold til ansvarlighed i deres daglige arbejde, idet ansvarligheden i forhold til henholdsvis opnåelse af de opstillede mål og ansvarligheden over for borgerne kan være modstridende. Forskningsspørgsmålet i denne sammenhæng er derfor, hvordan frontmedarbejderne håndterer de modstridende krav; hvordan frontmedarbejdernes ansvarlighed i forhold til at efterleve målene påvirker præstationerne, samt om RBS har betydning for organisationernes ansvarlighed over for borgerne og for effektiviteten (S10). Studie S6 bygger også på antagelsen om, at RBS er anvendelig som styringsredskab, men her er den teoretiske vinkel, at der kan være særlige elementer i RBS, som påvirker opnåelsen af resultaterne (S6).

I forhold til anvendelsen af information om resultatopnåelse er der overordnet set to hypoteser. Den ene hypotese er, at forskellige perspektiver samt politiske og institutionelle sammenhænge påvirker anvendelsen af information om resultatopnåelse (S7, S11). Denne hypotese er undersøgt ved hjælp af henholdsvis kvantitativ og kvalitativ data på området for udsatte børn og familier (S7) og kvantitativt i forhold til socialområdet generelt (S11). Den anden hypotese vedrører den faktiske brug af præstationsinformation, idet forskning viser, at der er forskel på, i hvor høj grad præstationsinformation anvendes. De studier, der undersøger brugen af præstationsinformationen, ser på, under hvilke omstændigheder politikere og ledere anvender information om resultatopnåelse; hvor intensivt politikere og ledere gør brug af den information, de får; om indholdet i informationen matcher informationsbehovet; om matchet mellem den information, politikere og ledere får, og den information, de har behov for, kan forklare, med hvilken intensitet de anvender informationen; hvordan de anvender informationen, samt om metoden har betydning for intensiteten i brugen af præstationsinformationen (S1, S12). Disse forskningsspørgsmål bliver undersøgt ved hjælp af kvalitativ og kvantitativ data både i forhold til ældreområdet og området for udsatte voksne.

6.5.3 Metode og data

Hovedparten af studierne er casestudier. Kendetegnende for denne gruppe af studier er, at de først udvikler et teoretisk begrebsapparat, som de herefter anvender til at belyse casen med (S3, S4, S5, S8, S9, S15, S16, S18, S19). Tre studier kan karakteriseres som at have et begrebsliggende fokus på RBS på det sociale felt. Disse studier er ikke empirisk underbygget (S2, S13, S17). Studierne indeholder nogle centrale teoretiske overvejelser og bidrager til feltet ved teoretisk at behandle nogle af kerneudfordringerne forbundet med at anvende RBS på det sociale område og er derfor – på trods af at de ikke efterlever inklusionskriteriet om et empirisk genstandsfelt – inkluderet i reviewet. To studier anvender spørgeskemaundersøgelser som datagrundlag (S1, S11): studie S1 i en komparativ analyse på tværs af velfærdsområder (ældreområdet, administrationsområdet, uddannelsesområdet, kulturområdet, teknik og planlægning samt området for kommerciel udvikling) og studie S11 i en komparativ analyse inden for sam-

me velfærdsområde (socialområdet), men på tværs af geografiske enheder. Et andet studie anvender registerdata i en komparativ analyse på tværs af lande (S6), og fire studier anvender både kvantitativ og kvalitativ data (S7, S10, S12, S14). Overordnet set er der således ni kvalitative studier, tre kvantitative studier, fire studier, som både anvender kvantitativ og kvalitativ data, samt tre teoretiske studier. Det er karakteristisk, at alle studierne, som anvender kvalitativ metode, er casestudier.

6.5.4 Studiernes fokus på resultatbaseret styring

Studierne kan inddeles i fire grupper i forhold til deres genstandsfelt. En gruppe studier undersøger RBS som styringsmodel; en anden gruppe studier undersøger, hvordan RBS påvirker frontlinjemedarbejderne, mens en tredje gruppe studier undersøger anvendelsen af præstationsmålinger på det sociale område. Den sidste gruppe studier undersøger, hvordan den præstationsinformation, der tilvejebringes som et led i RBS, bliver anvendt (tabel 6.3).

Tabel 6.3 Studiernes fokus på resultatbaseret styring og empiriske fund

	Fokus	Data og mål	Studier
Input	Styringsmodel	Teoretisk diskussion, casestudier, registerdata	S2, S5, S6, S15, S17, S19
Output	Frontlinje	Registerdata, survey, dokumentstudier, interview	S10, S14, S18
Outcome	Målenes karakter	Casestudier, teoretisk diskussion	S3, S4, S13, S16
Feedback	Præstationsinformation	Teoretisk diskussion, survey, dokumentstudier, interviewdata	S1, S7, S8, S9, S11, S12

Note: Studierne fremgår af bilag 5.

Resultatbaseret styring som styringsmodel (input)

To studier undersøger hypotetisk, om RBS i kombination med en mere evalueringsteoretisk tilgang kan bidrage til i højere grad at belyse sammenhængen mellem interventioner og opnåede effekter (S2 og S17). Tre studier undersøger resultatstyringssystemer empirisk, hvor evaluering er indbygget som et element i systemet (S5, S15, S19). I alle tre studier er undersøgelsen foretaget i forhold til nationalt udviklede resultatstyringssystemer i henholdsvis USA, England og Holland på området for udsatte børn og familier.

Resultatbaseret styring i forhold til frontlinjen (output)

Studie S18 undersøger gennem et casestudie, hvorvidt RBS kan anvendes til at fremme ansvarlighed hos frontmedarbejderne. Ved at kombinere kvantitative og kvalitative data undersøger to andre studier henholdsvis sammenhængen mellem ansvarlighed og RBS med ledelsens ansvarlighed som medierende faktor (S10) og frontmedarbejdernes opfattelse af RBS (S14). Alle tre studier er foretaget inden for området for udsatte børn og familier.

Målenes karakter (outcome)

Fire studier har fokus på måling af præstationer på det sociale område. To af studierne er positivt stemte for anvendelsen af RBS på det sociale område. Argumentet i studie S4 er, at medarbejderne ikke vil have incitament til at arbejde for opnåelse af de politiske mål, hvis der udelukkende opstilles mål for antallet af medarbejdere, antal arbejdstimer og andre procesorienterede mål. Hvis man derimod opstiller konkrete outcome-mål, der afspejler de politiske prioriteringer, kan man få frontmedarbejderne til at arbejde for at opnå de politiske mål (S4). Argumentet i studie S16 er, at det ikke er muligt at sikre kvalitet og effekt i de sociale indsatser,

hvis ikke der arbejdes systematisk og dokumenteret, herunder at der formuleres mål for forskellige typer sociale indsatser (S16).

De to øvrige studier, der fokuserer på outcome, fremhæver en række udfordringer forbundet med anvendelsen af RBS på det sociale område. Begge studier understreger den udfordring, der er forbundet med at linke præstationsforbedringer til specifikke socialpolitikker (S3, S13). Argumentet i studie S13 er, at dem, der anvender præstationsinformationen, skal være i stand til at forstå, i hvilket omfang en given intervention har forårsaget de opnåede resultater. Argumentet i studie S3 er tilsvarende, at det er nødvendigt at kombinere RBS med opstillingen af årsags-virknings-modeller for at sikre, at outcome kan linkes til input (S3).

Information om resultatopnåelse (feedback)

En anden kategori af studier undersøger, hvordan forskellige interessenters perspektiver på RBS påvirker anvendelsen af den information, der tilvejebringes gennem styringsmodellen (S11); informationsbehovet hos politikerne i forhold til RBS (S12), samt hvordan information tilvejebragt via RBS faktisk anvendes i de politiske beslutninger (S1, S7). Tilsvarende undersøger et studie, hvordan RBS opfattes i sin helhed, dvs. både af politikere, ledelse og medarbejdere i et komplekst kommunalt system (S8).

6.5.5 Konklusioner og implikationer

Givet studierne forskellige karakter og undersøgelsesområde er deres resultater tilsvarende forskellige. Alligevel synes der at være en sammenhæng i den forstand, at det på tværs af studierne kan konkluderes, at RBS er en kompliceret styringsmodel, som introducerer en række udfordringer, der skal håndteres.

Input

Et amerikansk studie kommer gennem en teoretisk diskussion frem til, at RBS og evaluering med fordel kan anvendes supplerende, da brug af begge redskaber kan frembringe mere gyldige og pålidelige informationer om performance til beslutningstagerne. Argumentet er, at RBS som værktøj kan give hurtig information om udviklingen i forhold til opstillede mål, mens evaluering kan bidrage med mere evidensbaseret viden til vurderingen af informationerne (S2). Argumentet gælder for socialområdet som sådan – dog har studiet ikke testet pointen empirisk.

To studier har undersøgt resultatbaserede styringssystemer, hvor man netop har integreret evaluering som en del af systemet (S19, S15). Det ene studie (S15) finder dog, at intentionen om brugen af mere forskelligartet data i vurderingen af præstationen med tiden blev undermineret af et politisk ønske om et mere stringent, kvantitativt sammenligneligt datagrundlag. Dermed blev evalueringstankegangen erstattet med en mere klassisk anvendelse af RBS. Et studie, der undersøger, om RBS har en effekt i forhold til resultatopnåelse, finder, at RBS faktisk har haft en positiv effekt herpå. Studiet finder imidlertid også, at RBS kun har haft en effekt på resultaterne på de områder, hvor der er opstillet mål. Resultaterne af undersøgelsen indikerer, at der, ligesom i flere af studierne af RBS på beskæftigelsesområdet, er forekommet en u hensigtsmæssig strategisk adfærd på de administrative niveauer i forhold til at prioritere de områder, hvor der er opstillet mål (S6).

Output

I forhold til RBS og frontlinjemedarbejderne finder et studie, at man som offentlig myndighed allerede i målformuleringen skal anse det udførende led som partner. Ellers er der risiko for, at det udførende led måles på noget, de ikke kan forene med det, de ser som kerneopgaven i deres arbejde. RBS vil i sådanne tilfælde synes ceremoniel og ikke opnå den forventede effekt (S14). Studiet anvender både spørgeskemaer og interview til at undersøge frontmedarbejder-

nes opfattelse af RBS med henblik på at belyse de spændinger, der er forbundet med at udlicitere velfærdsområdet for udsatte børn og familier. Da anvendelsen af BUM-modellen på socialområdet i Danmark (se afsnit 6.5) har medført en adskillelse af bestiller og udfører, vurderes studiets konklusioner anvendelig i en dansk kontekst. Dette selvom leverandørerne på socialområdet i Danmark i højere grad udgøres af offentlige leverandører.

Et studie, der undersøger, om RBS fremmer frontmedarbejdernes ansvarlighed i forhold til opnåelse af de opstillede resultatmål, finder, at anvendelsen af RBS som kontrol over for frontmedarbejderne medfører et uheldigt skift fra fagfokus til fokus på organisatoriske krav (S18). Dette fund støttes af et andet studie, som argumenterer for, at RBS introducerer en teknisk og instrumentel rationalitet, som ikke kan håndtere kompleksiteten på det sociale felt. Det kan lede til et forkert fokus og forkerte eller utilstrækkelige handlinger. Studiets argument er, at RBS introducerer et fokus på organisatoriske krav hos frontmedarbejderne, hvilket leder til, at man prioriterer de borgere, der er lettest at hjælpe, eller kun gør det, der måles på. Dette har i sidste ende konsekvenser for borgerne, idet man i stedet for at fokusere på, hvad borgeren har brug for, fokuserer på de elementer i arbejdet, som har betydning for opnåelse af målene.

Outcome

Både studie S3 og S13 finder, at det er vanskeligt at styre efter resultater på det sociale område. Som følge af, at det sociale område er meget komplekst, er det kompliceret at udvikle performance-mål, som både giver mening for dem, der modtager indsatsen, og som det er muligt at indsamle og analysere data om. Studiet finder, at jo mere information der indsamles om outcome, des mere komplekst bliver det at analysere, og des sværere er det at linke outcome til indsatsen, hvilket studie S13 kalder socialpolitikens usikkerhedsprincip. Studie S3 finder dog, at man ved at kombinere RBS med en evalueringsteoretisk tankegang i form af årsagsvirknings-modeller kan eliminere udfordringen med at linke outcome til indsatsen.

Det danske casestudie af dokumentation, kvalitet og effektstyring af socialt arbejde på området for udsatte voksne kommer imidlertid frem til en anden konklusion. Essensen i studiet er, at en hvilken som helst social indsats har en kernemålsætning, som hverken behøver at være kompliceret at måle eller til at vurdere, om et givent succeskriterium er opnået (S16). Tilsvarende finder studie S4, at det er muligt at styre efter resultaterne ved at opstille mål, der afspejler de overordnede politiske prioriteringer frem for mål, der søger at detailstyre frontmedarbejdernes indsats.

Feedback

Studiet S1 finder, at politikere i højere grad anvender information om resultatopnåelse på mere komplekse områder såsom ældrepleje, administrative og uddannelsesmæssige anliggender end på mere tekniske områder. Studiet undersøger ikke baggrunden for denne forskel, men fundet indikerer, at der kan stilles spørgsmålstejn ved gyldigheden af påstanden om, at anvendelse af præstationsinformation stiger, når opgavens kompleksitet falder (S1). Et dansk casestudie, som undersøger politikernes anvendelse af præstationsinformation på ældreområdet, finder, at den fører til flere politiske overvejelser omkring prioriteringer. Studiet finder samtidig, at RBS ikke ændrer ved politikerne som enkeltsagspolitikere. En af antagelserne bag RBS er, at styringsmodellen vil styrke det politiske niveau, fordi politikerne gennem målstyring kan sikre, at organisationen arbejder strategisk efter de politiske prioriteringer. Studiet finder imidlertid, at manglende politisk opmærksomhed omkring målene medfører, at det administrative niveau kommer til at spille en afgørende rolle i målstyringen. Konsekvensen heraf er, at det ikke er den politiske styring, der er blevet styrket, men derimod det administrative niveau, hvilket underbygges af, at undersøgelsen finder, at målstyring har bidraget til, at administrationen kan holde politikerne i snor, således at man undgår en såkaldt "slingrekurs" (S8). Et casestudie finder imidlertid, at politikerne i ønsket om at arbejde med RBS, men på et evidensbaseret

grundlag, sender modsatrettede signaler om deres forventninger til karakteren af præstationsinformation (S9).

Et hollandsk studie, som anlægger en "New Public Management"-vinkel på politikernes anvendelse af præstationsinformation i deres beslutningstagning, kommer frem til, at politikerne ikke finder præstationsinformationen fra organisationen relevant, fordi organisationsperspektivet på præstation adskiller sig fra perspektivet hos lederne i organisationen. Fra organisationens perspektiv handler præstation om de interne processer i organisationen og om "outcome" i forhold til de borgere, de leverer indsatser til. Politikerne er folkevalgte og har derfor et andet perspektiv på præstation i forhold til den bredere befolkning og økonomi (S11). Et andet hollandsk studie finder omvendt, at RBS kan have en betydning i forhold til at starte diskussioner om resultater og præstationer i forbindelse med en beslutningsproces, mens det at udvælge de rigtige mål, hvilket vil sige mål, der matcher ledelsens og politikernes informationsbehov, ikke har betydning for, med hvilken intensitet politikerne og ledelsen faktisk anvender præstationsinformationen i forhold til at træffe beslutninger (S12).

Flere af studierne af RBS på det sociale område udleder – ligesom flere af studierne af RBS på beskæftigelsesområdet – implikationerne af resultaterne af deres undersøgelser i forhold til praksis og policy. Syv af studierne udleder praktiske implikationer på baggrund af deres undersøgelsesresultater (S1, S5, S6, S11, S12, S18, S19). En af de udledte praktiske implikationer er, at man i stedet for at fokusere på indsatsen i forhold til at få defineret de rigtige mål bør fokusere på at udvikle en struktureret proces omkring håndteringen af præstationsinformation (S12). En anden praktisk implikation, der udledes, er i tråd med flere af studierne på beskæftigelsesområdet, at RBS nok er en effektiv styringsmodel i forhold til at kunne styre på et informeret grundlag, men at modellen skaber et komplekst miljø, hvor individer og organisationer responderer med uhensigtsmæssig adfærd (S7) – en implikation, der ligger i tråd med, hvad også blev fremhævet på grundskoleområdet (jf. kapitel 4).

Tre af studierne udleder politiske implikationer af RBS på baggrund af deres resultater (S6, S17, S18). De politiske implikationer svarer stort set til de policy-implikationer, der blev udledt af RBS på beskæftigelsesområdet. Argumentet er, at mangfoldigheden af legitime, men modstridende perspektiver på de politiske problemer, giver anledning til argumentet om, at neutralitet og objektivitet i præstationsmålinger bliver borgerfjendsk. Pointen er her, at når præstationsmålinger er top-down-definerede og ikke tager højde for borgernes interesser, er hensigten med styreformen snarere kontrol end reel borgerpræstationsfremmende indsats.

6.5.6 Overførbarhed til en dansk kontekst

En stor del af studierne af RBS på det sociale område er, ligesom det gjorde sig gældende for studierne af beskæftigelsesområdet, gennemført i lande med minimale sociale sikkerhedsnet. Det kendetegnende for den sociale indsats i disse lande er, at det ofte er private leverandører, som leverer den sociale indsats. Der er således en markant adskillelse af bestiller og leverandør af indsatsen, idet det er det offentlige, der bestiller indsatsen, som leveres af private leverandører. Det sociale område i Danmark er derimod kendetegnet ved, at det primært er det offentlige, der leverer sociale indsatser, mens man i mindre grad gør brug af private leverandører på socialområdet. En implikation af denne forskel i forhold til udbydere af sociale indsatser er, at grundlaget for anvendelsen af RBS som styringsredskab er større i lande, der i højere grad anvender private leverandører. Dette fordi udbuddet af leverandører er større, hvorfor man i højere grad har mulighed for at vælge leverandører, som kan dokumentere effekten af de leverede indsatser. Det betyder endvidere, at koblingen mellem RBS og finansieringen af de sociale indsatser i disse lande er forholdsvis stærk. Grundlaget for anvendelsen af RBS i en dansk kontekst er svagere, fordi antallet af udbydere er lavere og primært udgøres af offentlige leverandører, og koblingen mellem RBS finansiering og indsatserne er svag. Socialområdet i Danmark

er dog, ligesom beskæftigelsesområdet, organiseret i en bestiller-udfører-model, og forventningen er derfor, at konklusionerne fra studierne af RBS i lande, hvor private organisationer leverer den sociale indsats, til dels kan overføres til en dansk kontekst.

6.5.7 Afslutning

Til forskel fra grundskoleområdet og beskæftigelsesområdet er socialområdet kendetegnet ved at dække en meget bred målgruppe. Det er således også karakteristisk for studierne af RBS på det sociale område, at der i højere grad end på de ørige velfærdsområder er uenighed om, hvad præstationer skal måles i forhold til, samt om det overhovedet er muligt at koble de opnåede resultater til den sociale indsats. Mens udgangspunktet i nogle studier er, at RBS er nødvendig for at sikre kvalitet og effektivitet i de sociale indsatser, er udgangspunktet i andre studier, at RBS introducerer en instrumentel rationalitet, der ikke tager højde for de kontekstfaktorer, som har betydning for de opnåede resultater. Flere af studierne konkluderer, at anvendelsen af RBS på det sociale område kræver, at der opstilles årsags-virknings-modeller for at koble indsats til outcome-mål. Derudover fremhæver flere studier, at målenes karakter har betydning for virkningen af RBS. Hvis målene ikke afspejler kerneopgaven i den sociale indsats, virker de demotiverende og ceremonielle for frontmedarbejderne, som kan reagere på målene med en uhensigtsmæssig strategisk adfærd. Det er derfor centralt for effekten af RBS, at frontmedarbejderne inddrages i formuleringen af mål.

I forhold til anvendelsen af præstationsinformationen viser studierne, at politikere og ledere også anvender informationen om resultater på velfærdsområder, hvor indsatserne har en mere kompleks karakter. Der er dog ikke entydighed i studiernes konklusioner i forhold til, om målenes karakter – og dermed hvilken information præstationsmålingerne frembringer – har betydning for anvendelsen af præstationsinformationen i de politiske og ledelsesmæssige prioriteringer. Der er dermed ikke entydighed i studiernes konklusioner om, hvorvidt karakteren af informationen om resultater har betydning for effekten af RBS.

7 De tre velfærdsområder: Forskelle og ligheder

I dette kapitel belyser vi de særlige træk, der er ved RBS inden for grundskolen, beskæftigelsesområdet og det sociale område. Vi sammenligner resultaterne af, hvordan RBS anvendes på tværs af de tre områder. Vi fokuserer først på forskelle på studierne metode og analysegenstand. Dernæst belyser vi en række specifikke udfordringer relateret til hvert af de tre velfærdsområder. Til sidst vender vi opmærksomheden mod de tværgående erfaringer, som kan udledes ved anvendelsen af RBS på tværs af de tre områder.

7.1 Studiernes metode og analysegenstand

Overordnet set viser studieklassifikationen en forskel på, hvordan de tre velfærdsområder er undersøgt i de 60 inkluderede studier. Grundskoleområdet undersøges i overvejende grad kvantitativt via registerdata som eksamenskarakterer, mens studierne af både beskæftigelsesområdet og socialområdet i højere grad vægter at undersøge administrative, organisatoriske og individuelle arbejdsprocesser. Studier på disse to områder belyser primært output-mål frem for deciderede borgereffekter eller outcome-mål. Dette mønster i studierne videnskabskriterier, metode og analysegenstand afspejler givetvis også nogle reelle træk ved de enkelte velfærdsområder – ikke mindst aspekter af de udfordringer, der knytter sig til at omsætte mål til praksis på de respektive områder. Tabel 7.1 viser fordelingen af studier på henholdsvis videnskabskriterier og analysegenstand.

Tabel 7.1 Forskelle på velfærdsområderne

		Grundskole	Beskæftigelse	Social
Videnskabskriterier	Kvalitative kriterier	2	7	6
	Kvantitative kriterier	22	4	3
	Kvantitative og kvalitative kriterier	2	3	0
Analysegenstand	Output-mål	8	13	12
	Outcome-mål	17	0	2

Note: Tallene angiver antallet af studier, der er kodet i kategorien. Bemærk, at et studie både kan være klassificeret i forhold til videnskabskriterier og RBS-mål, hvilket forklarer, at antallet af studier på de tre velfærdsområder overstiger det faktiske antal studier.

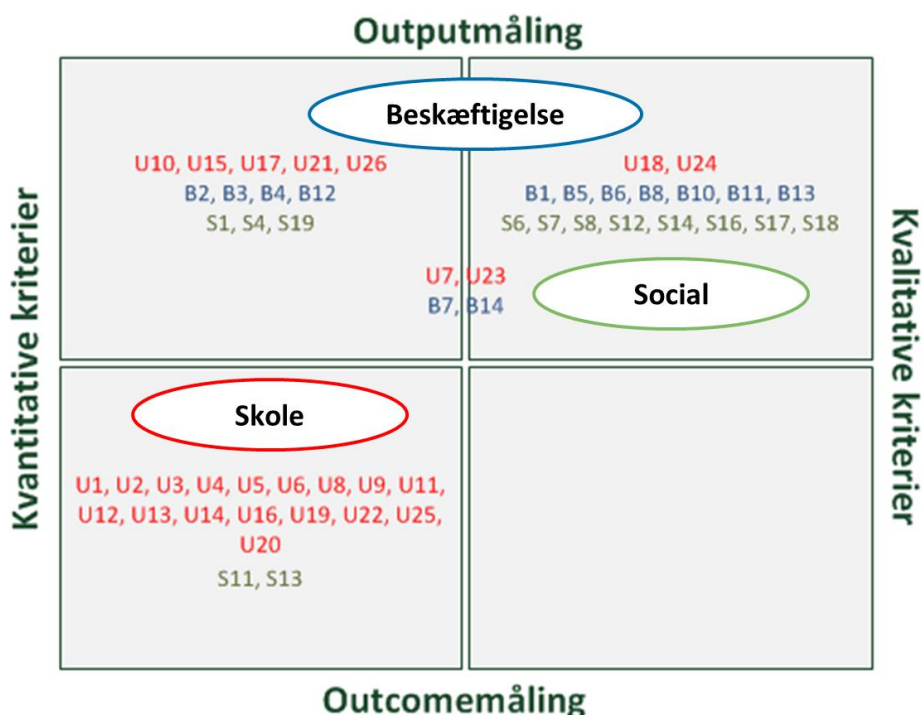
Tabel 7.1 viser, at der er forskel på studierne metode og teori på tværs af de tre velfærdsområder. Det er ikke muligt at afgøre, hvorvidt disse forskelle skyldes forskellige traditioner i forskningsmiljøer, der har de respektive velfærdsområder som empirisk genstand for deres forskning, eller om det afspejler reelle egenskaber og forskelle på områderne. Indholdskodningen af de 60 studier peger dog på, at det givetvis skyldes en kombination af begge forhold. Som det fremgik af de foregående tre kapitler, viser indholdsskodningen, at der er visse substantielle forskelle på områderne såsom målenes karakter, hvor grundskoleområdets adgang til mål på kernemål (eksamenskarakter) alt andet lige må forventes at anspore til større kvantitative effektanalyser. Socialområdets mål er derimod karakteriseret ved at være langt mere individualiserede i praksis og dermed svært målelige og sammenlignelige på tværs af fx kommuner. På beskæftigelsesområdet viste analysen, at det er en udfordring af koble borgerdata på fx langtidsbeskæftigelse til konkrete RBS-mål.

Der er således forskel på, om de respektive studier undersøger borgereffekter, organisatorisk adfærd eller frontlinjeadfærd, og dermed er der også store forskelle på, hvilke målinger der er i

stand til at udlede effekter af RBS. Output-målinger på fx administrative processer dominerer det sociale område og beskæftigelsesområdet, mens outcome-målinger af elevernes eksamenskarakterer dominerer grundskoleuddannelsesområdet.

I forhold til at skabe et systematisk overblik over disse forskelle og ligheder viser figur 7.1, hvordan studierne af de tre velfærdsområder er forskellige fra hinanden i forhold til deres metodik og typen af analysegenstand, de måler RBS med.

Figur 7.1 Studiernes kriterier og måling



Note: Områdeangivelser er illustrative og ikke udtryk for præcist udmålte positioner. Følgende studier kunne ikke placeres: B9, S2, S3, S5, S9, S10, S15 og U27.

Kilde: Studieklassifikation, se tabel 7.1

Figuren viser, at grundskoleområdet i højere grad end de to andre områder undersøges kvantitativt på baggrund af tilstedeværelse af data for den type outcome-mål, jf. eksamenskarakterer. Socialområdet undersøges primært kvalitativt. Her er undersøgelsesgenstanden forskellige typer af output-mål, dvs. mål, der knytter sig til frontlinjens organisering, administration eller rutiner for kontakt med borgerne. Kun to studier undersøger deciderede borgereffekter (S11, S13). Studierne på beskæftigelsesområdet ligner de undersøgte studier på socialområdet i deres tilgang, om end der er større variation i de anvendte metodetilgange.

Ud over at figuren viser variation i metode og undersøgelsesgenstand på tværs af de tre velfærdsområder, så illustrerer den også, at ingen af de inkluderede studier undersøger borgereffekter kvalitativt. Der må således formodes at være et videnshul i forhold til problemstillinger, som bedst belyses gennem en kvalitativ afdækning af borgereffekter af RBS. Uanset at studierne af grundskoleområdet på mange måder adskiller sig positivt fra studierne af beskæftigelses- og socialområdet ved, at de generelt er mere metodisk og teoretisk velfunderede i forhold til at undersøge effekter af RBS, så mangler der på grundskoleområdet systematisk kvalitativ viden om, hvordan RBS omsættes til elevlæring i praksis, ligesom der, i modsætning til beskæftigelses- og det sociale område, mangler viden om administrative og organisatoriske forhold.

7.2 Specifikke udfordringer på de tre velfærdsområder

I dette afsnit fokuserer vi opsummerende på nogle af de centrale udfordringer, vi har identificeret på de tre områder.

7.2.1 Grundskoleområdet udfordringer

Grundskoleområdets udfordringer i forhold til RBS handler opsummerende om:

1. En social slagside, idet studier viser, at målstyring nok har positiv effekt for fagligt stærke elever, men også negativ effekt for fagligt svage elever.
2. En skæv ressourcefordeling mellem skoler, hvor de bedste og de dårligst præsterende skoler får tilført ekstra ressourcer, mens den brede midte bliver overset.
3. Målfiksering, når skoler fokuserer for meget på at opfylde målene og som konsekvens heraf bortprioriterer andre vigtige opgaver.

På skoleområdet er der mange solide metodiske og RBS-teoretiske studier, mens der til gengæld ikke er mange studier, der inddrager organisatoriske og fagprofessionelle problemstillinger sammenlignet med beskæftigelsesområdet og socialområdet.

Studierne på grundskoleområdet viser for det første en output-pointe, der beskriver, hvad der sker, når lærere erstatter brede læringsformål med "testlære-adfærd". Det vil sige, hvad der sker der, når skolerne målfikserer gennem ensidig fokus på skoletests og glemmer andre måske knap så målelige sider af elevlæring. Det drejer sig om, at måleredskaber nok kan være valide, men sjældent er i stand til at favne hele målopfyldelsen. Det gælder fx eksamenskarakter, som er et validt måleredskab, men som netop ikke i stand til at beskrive alle, men derimod kun nogle helt specifikke aspekter ved elevernes læring.

For det andet viser studierne en outcome-pointe, der går på, at skoler, der bruger RBS, klarer sig dårligere end andre til at præstationsfremme fagligt svage elever. Denne forskel er relateret til elevernes socioøkonomiske baggrund.

Endelig viser studierne en feedback-pointe, som går på, at politikernes tolkning af skolernes præstationer primært er drevet af en politisk logik frem for en præstationsfremmende logik. Det handler om, at det i praksis viser sig svært at tolke data om resultater og præstationer og anvende præstationsdata som beslutningsgrundlag. Dette medfører en skæv ressourcefordeling, hvor de bedste og de dårligst præsterende skoler får tilført ekstra ressourcer, mens den brede midte overses.

7.2.2 Beskæftigelsesområdets udfordringer

Beskæftigelsesområdets udfordringer i forhold til RBS handler om:

1. Fokus på kortsigtede resultater: Der sættes på at få ledige hurtigt ud i midlertidige jobs frem for at sætte på langtidsvirkende kompetenceudvikling og uddannelse.
2. Fokus på at hjælpe de borgere, der er lettest at hjælpe: Man sætter på programmer for ressourcestærke ledige, hvor det er lettest at opfylde målene.
3. Demotiverede medarbejdere: Medarbejdere udvikler en bureaukratisk tjekliste-kultur frem for at anvende faglige professionelle skøn.

Beskæftigelsesområdet synes i modsætning til skoleområdet særligt udfordret på at måle permanent borgereffekt – dvs. reel arbejdsmarkedstilknytning. Beskæftigelsesområdet er derimod,

og i modsætning til grundskoleområdet, særligt nuanceret i forhold til at beskrive betydningen af administrative og organisatoriske processer bag RBS og de potentielle modstridende interesser, der kan være mellem en fagprofessionel og en administrativ logik.

Mange studier er således mere fagteoretisk funderet end funderet i teori om RBS. Det forklarer også det entydige fokus på at måle output, dvs. de processer og arbejdsgange, der foregår i frontlinjen, mens outcome-målinger er mere fraværende på området. Her viser studier, at der fx kan sættes på programmer for ressourcestærke ledige, hvor det er lettere at opfylde målene frem for på at investere i langtidsvirkende indsatser.

Endelig er der også en outcome-pointe at hente fra studierne på beskæftigelsesområdet. Her er pointen, at skønnets karakter ændres under RBS og gør medarbejderne demotiverede og tilbøjelige til at bruge en bureaukratisk tjeklistekultur frem for at bruge deres fagprofessionelle skøn. Samtidig viser et studie, at medarbejderne på beskæftigelsesområdet i højere grad end medarbejdere på andre områder oplever, at præstationsmål skaber klarhed over, hvad der forventes af dem i deres arbejde.

7.2.3 Socialområdets udfordringer

På socialområdet er der også en række specifikke udfordringer i forbindelse med at omsætte politiske intentioner til borgereffekt, om end de har en lidt anden karakter, end hvad der kendetegner grundskoleområdet og beskæftigelsesområdet.

Socialområdets udfordringer i forhold til RBS drejer sig opsummerende om:

1. Ingen fælles mål: Meget broget målgruppe, som rummer både misbrugere, handicappede, ældre og socialt udsatte. Der findes ikke ét klart præstationsmål.
2. Mangel på evidenskultur: Det er svært at sætte konkrete mål og måle på bløde sociale værdier.
3. Fokus på enkeltsager: Politikere og ledere er bange for dårlige sager og tager derfor beslutninger, som er "sikre" nu og her. Det hindrer negativ omtale, men er ikke altid det mest fornuftige på langt sigt.

For det første er der ingen entydig målgruppe og derfor heller ingen fælles mål, der gælder for socialområdet som sådan. I det hele taget er studierne på socialområdet langt mere optaget af at beskrive og analysere kompleksiteten inden for området end af at måle effekt af RBS som sådan.

I modsætning til især grundskoleområdet så er der ikke en evidenskultur i socialområdets praksisfelt, fordi det helt enkelt er langt sværere at opsætte konkrete mål og måle på bløde, sociale værdier, end det fx er på grundskoleområdet i forhold til elevlæring.

For det tredje viser studierne en feedback-pointe, som går på, at politikere og ledere på socialområdet primært er drevet af at undgå skyld for dårlige enkeltsager end af at fremme præstationerne på området på lang sigt.

7.2.4 Tværgående erfaringer og udfordringer

Kigges der på tværs af de klassificerede studier, bliver det tydeligt, at alle de teoretiske og begrebslige forudsætninger for RBS aldrig er samtidig til stede i de tre forskellige velfærdsområder og i de respektive praksisområder. Det gælder fx i formuleringen af mål, som skal være klare og transparente. Her viser studierne, at det mange gange er svært overhovedet at opstille mål. Det gælder især socialområdet. Dernæst forudsætter RBS som styringsmodel, at der

indsamles valide data om de effekter et givent mål skaber for borgeren. Det er i denne del af styringskæden, at mange studier på tværs af de tre velfærdsområder viser, at der let kan opstå ikke intenderede konsekvenser fx ved at der fokuseres på kortsigtede frem for på langsigtede resultater, eller ved at der prioriteres "lette" borgere frem for at bruge tid på borgere, der kræver en mere kompleks tilgang for at nå målet.

En ting er således at få de basale forudsætninger vedrørende målsætning og måling på plads, men studierne viser også, at RBS i praksis kan udfordres af, at der ikke træffes rationelle beslutninger på baggrund af den præstationsinformation, der måtte være indsamlet ganske validt. Her forklarer studier, hvorfor politikere og borgere kan misfortolke resultaterne enten bevidst for egen vindings skyld eller ubevidst, fordi resultaterne formidles for komplekst. Og endelig viser studier på tværs af velfærdsområderne også, at RBS risikerer at blive omdrejningspunkt for målfiksering og fastlæggelse af rutiner i arbejdsprocesserne frem for at blive brugt som redskab til refleksion og forbedring af den faglige omsætning af mål til praksis.

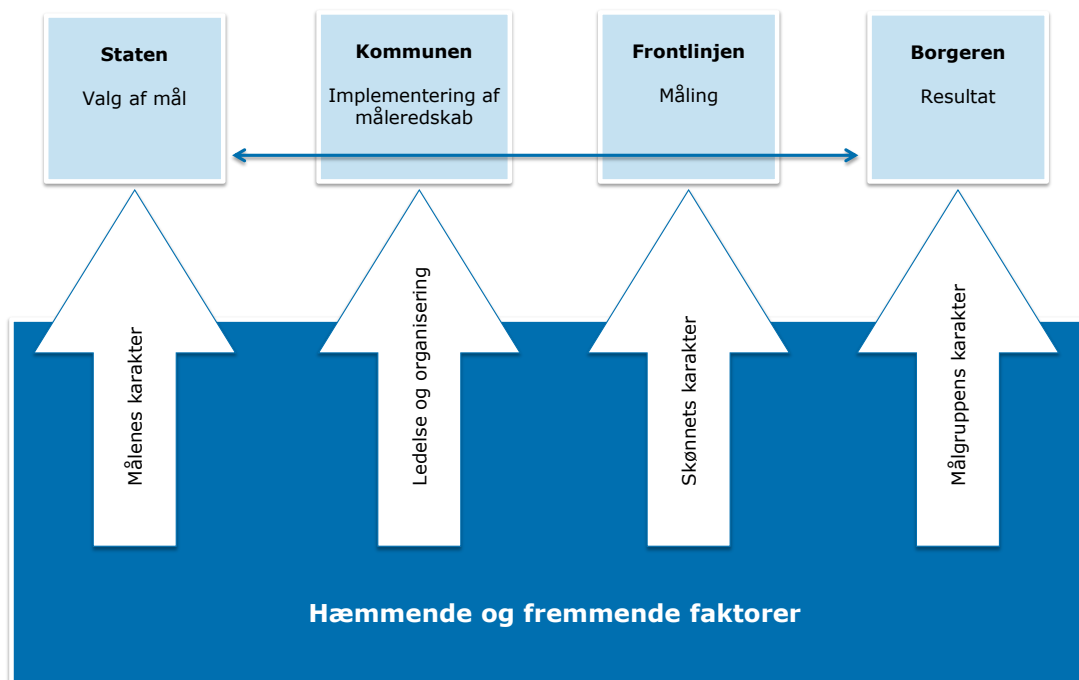
RBS' forudsætninger	Faktiske udfordringer
1. Klare mål	1. Mange mål
2. Indsamling af valide data	2. Fokus på kortsigtede resultater og prioritering af "lette" borgere
3. Resultatbeslutninger	3. Politikere og borgere mistolker resultaterne
4. Redskab til refleksion	4. Målfiksering og tjeklisteadfærd

På baggrund af dette reviews studier kan det også konkluderes, at alle forudsætningerne for RBS ikke har vist sig at være til stede samtidig i de konkret undersøgte empirisk sammenhæng. Dermed er det ikke givet, at de forventede fordele ved RBS som styringsmodel kan indløses. Og man skal derfor være særligt opmærksom på de ikke-intenderede konsekvenser, som risikerer at opstå, når alle forudsætninger i RBS ikke er samtidigt tilstede.

I virkelighedens verden er der ofte mange mål, det er svært at blive enige om, som fx på socialområdet. Og i en presset hverdag kan det umiddelbart give mere mening at fokusere på kortsigtede frem for på langsigtede resultater, som fx på beskæftigelsesområdet. Dernæst kan den konkrete brug af resultatmålinger være betinget af ledelsesmæssig prioritering, ligesom det også nogle gange kan være uden for den enkelte leder eller organisations reelle kontrol at forhindre, at både politikere og borgere ender med at mistolke de fremstillede resultater. Endelig viser studierne på tværs af områderne, at målfiksering hæmmer, at RBS rent faktisk bruges som et redskab til refleksion.

RBS er en ledelsesstil, der involverer forskellige niveauer i en styringskæde. Her er der fokuseret på den styringskæde, der går mellem stat, kommune, frontlinje og borger. Samtlige 60 studier er blevet gennemgået og klassificeret på baggrund af studierne egne dimensioner såvel som på baggrund af en række teoretiske forventninger (beskrevet i kapitel 2) til, hvad der fremmer og hæmmer RBS-succes på de respektive velfærdsområder.

Figur 7.2 Hæmmende og fremmende faktorer



Note: Modereret efter reviewets analysemodel i kapitel 3.

Der har således været en forventning om, at der knytter sig nogle betingende forhold til hvert led i styringskæden, fx at målenes karakter betinger RBS-succes. Her viser et studie fx, at skoler, der bruger RBS, fremmer elevernes læring mere end skoler, der slet ikke styrer efter læringsmål.

Det blev også forventet, at ledelse og organisering i det implementerende led betinger succes. Der er fx et studie, der viser, at brugen af standardtest og centralt udformede præstationsmål fremmer en uhensigtsmæssig strategisk adfærd med henblik på at opnå målopfyldelse. Der er et fokus på de borgere, det er lettest at hjælpe, ligesom der manipuleres med afrapportering af data for at fremstille organisationens præstationer i det bedst mulige lys. Et andet studie viser dog, at ledelsesmæssig autoritet fremmer RBS-succes.

Ligeledes var der en indledende forventning om, at skønnets karakter betinger RBS-succes. Det vil sige til, at de aktører, såsom lærere, pædagoger og socialrådgivere, der indsamler målinger, rent faktisk bruger måleredskaberne reflektivt og i samspil med deres fagprofessionalisme frem for at program reagere på målingsredskabet. For eksempel viser et studie, at sagsbehandlere, der møder arbejdsløse med mål, de ikke selv har indflydelse på, mister deres professionelle fokus og ender med at bruge målene mekanisk og ureflekteret.

I forhold til forventningen om, at styringsmodel i sig selv har betydning for borgereffekt, er der ingen af de klassificerede studier, der decideret sammenligner styringsmodeller. Der er heller ikke klassificeret studier, som fx gennemfører en før-efter-måling af fx effekt af RBS som styringsmodel på borgereffekt.

Endelig blev det også forventet, at de konkrete målgrupper i sig selv betinger RBS-succes. Nogle målgrupper kan simpelthen være lettere at "arbejde" med, forstået som, at de har en behovsprofil, der matcher målet mere end andre målgrupper. Det ser fx ud til, at skoleelever og arbejdsløse er relativt lettere målgrupper at arbejde målstyret med end fx børn og familier på børne- og ungeområdet.

8 Konklusion – vejen frem

Reviewets to hovedspørgsmål har haft som ambition at belyse effekterne af RBS og undersøge, hvilke mekanismer der bestemmer, om RBS har effekt. Konklusionen af, hvad der virker ved RBS, og hvilke udfordringer der er, er naturligvis betinget af det empiriske grundlag, som er til stede i de analyserede studier, som indgår i dette review. På baggrund af indholdsklassifikationen af de 60 inkluderede studier viser analyserne, at RBS har effekt på effektivitet og kvalitet for borgerne, men at den langt fra altid er positiv.

Reviewet finder, at styringsmæssige, ledelsesmæssige og organisatoriske rammer er væsentlige kontekstuelle forhold, ligesom den tværgående analyse viser, at de konkrete velfærdsområders egne karaktertræk også har en betydning. De betinger dermed den måde, som RBS fungerer på, alt efter om det drejer sig om grundskoleområdet præcise elevmål, beskæftigelsesområdets output-mål eller socialområdet mange målgrupper.

Det systematiske litteraturreview viser derudover, at der er store metodiske og videnskabsteoretiske forskelle mellem de måder, som de tre inkluderede velfærdsområder studeres på. Her er grundskoleområdet prioriteret forskningsmæssigt over såvel beskæftigelsesområdet og socialområdet. Det kan på den ene side være udtryk for reelle forskelle på de tre velfærdsområder i forhold til styrings- og ledelsesforhold, frontlinjepraksis, målgrupper og ikke mindst erfaringer med at anvende RBS. Men på den anden side kan det heller ikke afvises, at det også skyldes forskningsmæssige "trends", hvor grundskoleområdet – givet dets forholdsvis klare mål om forbedret elevlæring og datatilgængelighed i form af adgang til eksamenskarakterer – er lettere at sammenligne på tværs af andre kommuners eller landes praksis. Derfor er området sandsynligvis også mere attraktivt at undersøge i en forskningsmæssig sammenhæng. På trods af disse metodiske og videnskabsteoretiske forskelle mellem de inkluderede studier er det imidlertid værd at bemærke, at disse meget forskelligartede studier identificerer de samme typer af udfordringer og problemstillinger ved RBS på tværs af de tre velfærdsområder. De overordnede erfaringer fra reviewet er, at RBS virker, men ikke altid efter hensigten.

RBS virker, men ikke altid efter hensigten

Målet er nået – men hvad var formålet?

De svageste taber

Mangler entydige mål og gode måleredskaber

Fagligt skøn udfordres af tjeklister

Der er faktorer og mekanismer, som bidrager til, at RBS får en effekt, men ofte følger der – på trods af umiddelbare positive effekter – ikke-intenderede effekter i kølvandet på disse. De faktorer, som ifølge de inkluderede studier viser sig at have en fremmende effekt på RBS, er knyttet til målenes karakter. Et eksempel er, at der opnås bedre præstationer for de 'lette elever'. RBS som ramme er således med til at fremme læring på de skoler, som anvender resultatmål sammenlignet med skoler, som ikke anvender resultatmål, men dette resultat kan ikke genfindes på individniveau. Dernæst kan ledelsesmæssig autoritet bidrage til at understøtte, at RBS kan påvirke levernes læring positivt – om end dette kun sker på kort sigt. En længerevarende effekt af ledelsesmæssig autoritet kan ikke dokumenteres. På beskæftigelsesområdet oplever frontlinjemedarbejdere, at RBS skaber klarhed om kernen i deres arbejde, mens koblingen til beskæftigelsesgrad imidlertid ikke kan identificeres.

I forhold til de hæmmende faktorer peger mange af studierne konklusioner på tværs af de tre velfærdsområder på, at det ikke altid er muligt at opstille konsistente og klare målsætninger i offentlige organisationer. RBS kan være et ideal, der arbejdes henimod. Vejen frem for brug af RBS til at omsætte politiske intentioner til borgereffekt er en større bevidsthed om begrænsningerne i RBS.

Intentionen med RBS som styringsredskab risikerer at fortabe sig i målingsiver, målfiksering og tunnelsyn. Og når målfiksering dominerer, risikerer de svageste at tabe. Studierne viser, at det er de svageste grupper, der bliver de mest sårbare, når der mangler entydige mål og gode måleredskaber, og når det faglige skøn bliver til tjeklister. Svage grupper er ofte ikke de "lette" og dermed kan det føre til, at det er disse, der bliver parkeret frem for grupper, der måske har relativt mindre gavn af en given præstationsfremmende indsats. Mange af de forhold, som viser sig som hæmmende faktorer, handler om selve implementeringen af RBS, hvor RBS som teoretisk koncept kommer til at lide under, at eksempelvis det fagprofessionelle skøn erstattes med tjekliste-adfærd eller procesmål og dermed bliver en substitut for egentlige resultatmål. På baggrund af erfaringerne med RBS på de tre velfærdsområder kan det diskuteres, om disse erfaringer udtrykker, at RBS endnu ikke er i mål, dvs. det handler om implementering og modenhed i systemerne, eller om de undersøgte velfærdsområder ikke er compatible med en RBS-styringsramme, og at man derfor skal finde alternative styringsformer.

Der er store forskelle i de måder, der skabes værdi på de tre velfærdsområder. Det giver som indikeret anledning til at overveje styringsmuligheder på de tre områder på tværs af det statslige og kommunale niveau. Arbejdsdelingen mellem stat og kommune inden for de tre velfærdsområder ligger i større eller mindre grad op til et (juridisk og demokratisk) armslængdeprincip, der skal understøtte en arbejdsdeling mellem, hvad staten og kommunerne hver især skal styre, herunder en arbejdsdeling mellem det politiske og administrative niveau, hvilke opgaver professionerne skal udføre, og hvad der kan forventes, at den enkelte borger bidrager med eller modtager af serviceydelser. Som teoretisk koncept passer RBS ind i denne tænkning, hvor det centrale niveau udstikker målene, og de decentrale niveauer tildeles autonomi til at kunne indfri målene. Men udfordringen består i, at det i praksis ikke viser sig muligt eller er meget vanskeligt at indfri disse forventninger til RBS' rolle i styringen mellem stat og kommune samt internt i kommunen.

Referencer

Askim, J., Johnsen, A. & Christophersen, K. 2008, "Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 2, pp. 297-320.

Baadsgaard, K. & Jørgensen, H. 2009, *Skaber måling mening i beskæftigelsessystemet? Måling og styring på det arbejdsmarkedspolitiske område belyst ved resultater for Jobcenter Randers*, CARMA, Aalborg.

Baadsgaard, K., Jørgensen, H. & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2014, *Jobcentre og klemte kvalifikationer*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

Baadsgaard, K., Jørgensen, H. & Nørup, I. & Olesen, S. P. 2012, "Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 14, no. 4, pp. 30-47.

Bevan, G. & Hood, C. 2006, "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, vol. 84, no. 3, pp. 517-538.

Bjørnholt, B., Boye, S. & Flarup, L.H. 2016, *Den kommunale styring forud for folkeskolereformen. Baselineundersøgelse*, KORA - Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Bjørnholt, B. & Larsen, F. 2014, "The politics of performance measurement: 'Evaluation use as mediator for politics'", *Evaluation*, vol. 20, no. 4, pp. 400-411.

Bjørnholt, B., Normann Andersen, V., Houlberg, K. & Pedersen, C.S., [2016], Use of evaluations in public schools. The role of time and leadership, [submitted to *Evaluation*, not published].

Boll, J. & Høeberg, L. 2013, "Performance Management and Evaluation in the Danish Public Employment Service", *Performance management and evaluation. New Directions for Evaluation.*, , no. 137, pp. 57-67.

Bouckaert, G. & Peters, B.G. 2002, "Performance Measurement and management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, pp. 359-362.

Bouckaert, G. & Halligan, J. 2006, "Performance and Performance Measurement" in *Handbook of Public Policy*, eds. G.B. Peters & J. Pierre, SAGE Publications, London.

Boyne, G.A. 2008, "What is public service improvement?", *Public Administration*, vol. 81, no. 2, pp. 211-227.

Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole, L.J. & Walker, R.M. 2005, "Where next? Research directions on performance in public organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, no. 4, pp. 633-639.

Calmar Andersen, S. 2006, "Styring gennem autonomi? Et forskningsprojekt om politisk styring af de danske skoler", *Politica*, vol. 38, no. 4, pp. 426-445.

Carman, J.G. & Fredericks, K.A. 2010, "Evaluation Capacity and Nonprofit Organizations: Is the Glass Half- Empty or Half-Full?", *American Journal of Evaluation*, vol. 31, no. 1, pp. 84-104.

Caswell, D. 2005, *Handlemuligheder i socialt arbejde - et casestudie om kommunal frontlinje-praksis på beskæftigelsesområdet* Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet, Roskilde.

Chalos, P. & Cherian, J. 1995, "An Application of Data Envelopment Analysis to Public-Sector Performance-Measurement and Accountability", *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 14, no. 2, pp. 143-160.

Charmaz, K. 2006, *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*, SAGE Publications, London.

Cooper, H.M. 2010, *Research Synthesis and Meta-analysis: a Step-by-step Approach*, 4th edn, SAGE, Los Angeles.

Damgaard, B. 2003, *Social - og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie (03: 21)*, Socialforskningsinstituttet, København.

de Bruijn, H., de Bruijne, M. & Steenhuisen, B. 2008, "Managing infrastructure Performance. An Empirical Study on the Use of Performance Management Systems in Two Network Industries", *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 9, no. 1, pp. 75-91.

Ejler, N., Seiding, H.R., Bojsen, D.S., Bohni Nielsen, S. & Ludvigsen, F. (eds) 2008, *Når måling giver mening. Resultbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.

Grimen, H. & Molander, A. 2008, "Profesjon og skjønn", *Molander & L.I Tærum (red.). Profesjonsstudier. Oslo, Universitetsforlaget*, pp. 179-196.

Gyldendal Den Store Danske 2015, , *Servicebogen*. Available: [http://www.denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/Offentlig social forsyning/Servicebogen](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Offentlig_social_forsorg/Servicebogen) [2015, 15. juni].

Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. 2014, "Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts", *Public Management Review*, vol. 16, no. 4, pp. 447-480.

Holm-Petersen, C., Wadmann, S. & Andersen, N.B.V. 2015, *Styringsreview på hospitalsområdet - forslag til procedure- og regelforenkling*, KORA - Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Houlberg, K., Andersen, V.N., Bjørnholt, B., Krassel, K.F., Petersen, L.H. 2016, *Country Background Report – Denmark. OECD review of policies to improve the effectiveness of resource use in schools*, KORA - Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Høybye-Mortensen, M. 2009, "Styring eller tidstyring? Statslig processtyring af visitationer på beskæftigelsesområdet", *Økonomi og Politik*, vol. 82, no. 4, pp. 16-27.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL & Socialministeriet 2011, *Det specialiserede socialområde - en analyse af den statslige regulering og ankesystemet*, Finansministeriet, København.

Jensen, C. 2014, *Velfærdsstaten: en introduktion*, 2nd edn, Hans Reitzel, København.

Kommunernes Landsforening 2006, *Den modificerede BUM-model. Nye udfordringer på social- og sundhedsområdet*, Kommunernes Landsforening, København.

- Kravchuk, R. & Schack, R. 1996, "Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993", *Public administration review*, vol. 56, no. 4, pp. 348-358.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. & Saldana, J. 2013, *Qualitative data analysis: A methods source-book*, SAGE Publications, Incorporated.
- Nielsen, S.B., Jacobsen, M.N. & Pedersen, M. 2005, "Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 86, no. 4, pp. 276-295.
- Nielsen, P.A. 2014, "Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities", *Public Administration*, vol. 92, no. 1, pp. 142-160.
- Normann Andersen, V. 2012, "Evalueringspunkt - om New Public Management på dansk" in *Der styres for vildt: om paradokser i styring af pædagogik*, eds. A. Hjort, A. Qvortrup, P.H. Raae & T.R.S. Albrechtsen, Klim, Aarhus, pp. 27-48.
- Normann Andersen, V. 2007, "Transparency and openness: a reform or education policy?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 38-60.
- Normann Andersen, V. & Strømbæk Pedersen, C. 2012, "Evalueringspunkt af (og i) den danske offentlige grundskole", *Nordiske Organisationsstudier*, vol. 14, no. 1, pp. 3-27.
- Normann Andersen, V. & Pedersen, C.S. 2012, "Evalueringspunkt af (og i) den danske offentlige grundskole", *Nordiske Organisationsstudier*, vol. 14, no. 1, pp. 3-27.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014, *Kommuner og Regioner - Opgaver og finansiering*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, København.
- Petersen, J.H. & Petersen, K. & Christiansen, N. F. 2014, *Hvor glider vi hen? Dansk velfærdshistorie bd. 6, 1993-2014* edn, Syddansk Universitetsforlag, University of Southern Denmark.
- Preskill, H. & Boyle, S. 2008, "A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building", *American Journal of Evaluation*, vol. 29, no. 4, pp. 443-459.
- Regeringen 2013, *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen, 7. juni*.
- Retsinformation 2015, , *Bekendtgørelse af lov om social service*. Available: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167849#Kap1> [2015, 15. juni].
- Serritzlew, S. 2006, "Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output- Purchase Budgeting", *Public Budgeting & Finance*, vol. 26, no. 2, pp. 101-120.
- Simola, H., Ozga, J., Varjo, J. & Normann Andersen, V. 2011, "Governing by Numbers: The Rise of Data in Education" in *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*, eds. J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola, Routledge, London.
- Smith, P. 1995, "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", *International Journal of Public Administration*, vol. 18, no. 2, pp. 277-310.
- Social- og Indenrigsministeriet 2015, *Servicebogen. LBK nr 1284 af 17/11/2015* , Social- og Indenrigsministeriet, København.

Social- og Indenrigsministeriet , *Opgavefordelingen på det sociale område*. Available: <http://sim.dk/arbejdsomraader/tvaergaaende-omraader/opgavefordelingen-paa-det-sociale-omraade.aspx> [2015, 15. juni].

Statsrevisorerne 2013, *Beretning om det specialiserede socialområde – statens overførsler til kommuner og regioner i 2012 (Beretning nr. 4)*, Statsrevisorerne, Folketinget, 2013.

Triantafillou, P. 2012, *New Forms of Governing. A Foucauldian Inspired Analysis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Undervisningsministeriet 2015, 16. juli-last update, *Pisa 2012. Danske resultater på niveau med tidligere*. Available: <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen/Viden-og-kompetencer/Internationale-undersogelser-i-folkeskolen/PISA/PISA-2012> [2015, 25. sept.].

Undervisningsministeriet 2014, *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen. LBK nr 665 af 20/06/2014*, Undervisningsministeriet, København.

Van Dooren, W. & Walle, S.v.d. 2008, *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Palgrave Macmillan, New York.

Van Thiel, S. & Leeuw, F. 2002, "The Performance Paradox in the Public Sector", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267-281.

Winter, S. & Lehmann Nielsen, V. 2008, *Implementering af politik*, Academica, Århus.

Woelert, P. 2015, "The 'logic of escalation' in performance measurement: An analysis of the dynamics of a research evaluation system", *Policy and Society*, vol. 34, no. 1, pp. 75-85.

Bilag 1 Litteratursøgning

Litteratursøgning til Review af resultatbaseret styring – søgedokumentation

Søgningen er foretaget i marts 2015. Der er søgt med en blanding af basernes emneord og fritekstord.

Søgeresultaterne er overført til en Refworks-base til gennemsyn. Doubletter er løbende frasorteret i Refworks ("bedste" reference bevaret).

EconLit: (Søgt uden tidsbegrænsning. Sprog: Dansk, norsk, svensk, engelsk, tysk. Begrænset til litteratur omhandlende vestlige lande samt peer-reviewed litteratur)

#1 "Performance management" OR "Managing performance" OR "Performance-based management" OR SU.exact("PERFORMANCE MEASUREMENT") OR "Performance measurement" OR (SU.exact ("PERFORMANCE EVALUATION") OR SU.exact("PERFORMANCE EVALUATIONS")) OR "Performance evaluation" OR "Performance information"

#2 SU.exact("PUBLIC SECTOR") OR SU.exact("PUBLIC ADMINISTRATION") OR "Public sector" OR Public administration"

#3 (#1 AND S2): 121 fund

#4 "Use of performance information": 3 fund

#5 "Use of performance measurement": 9 fund

#6 "Compstat paradigm": 0 fund (COMPSTAT i EconLit = titlen: Proceedings in computational statistics)

#7 CitiStat: 1 fund

#8 Agencystat: 0 fund

#9 Performancestat: 0 fund

Afprøvet:

#10 "Rapid deployment": 12 fund, ikke relevante i sammenhængen

#11 "Discretion responsibility" OR discretion NEAR/1 OR responsibility discretion NEAR/2 responsibility OR discretion NEAR/3 responsibility: 3 fund, ikke relevante

#12 au(Moynihan, Donald P): 24 fund, nogle haves, evt. relevante til Refworks: 5

#13 au(van Dooren, Wouter): 1 fund (på flamsk, ikke valgt)

I alt 139 fund - efter dubletsortering: 96

Sociological Abstracts: (Søgt uden tidsbegrænsning. Sprog: Dansk, norsk, svensk, engelsk, tysk. Begrænset til litteratur omhandlende vestlige lande samt peer-reviewed litteratur og dissertations)

#1 Performance management" OR SU.exact("PERFORMANCE MANAGEMENT OR "Managing performance" OR "Performance-based management" OR "Performance measurement" OR SU.exact("PERFORMANCE MEASUREMENT") OR "Performance evaluation" OR "Performance

evaluations" OR SU.exact ("PERFORMANCE EVALUATION") OR SU.exact("PERFORMANCE EVALUATIONS") OR "Performance information"

#2 (SU.exact("PUBLIC ADMINISTRATION") OR SU.exact("PUBLIC ADMINISTRATION 5132") OR SU.exact("PUBLIC ADMINISTRATION 04672")) OR "Public administration OR SU.exact("PUBLIC SECTOR") OR SU.exact("PUBLIC SERVICES")

#3 (#1 AND #2): 71 fund

#4 "Use of performance information": 2 fund

#5 "Use of performance measurement": 0 fund

#6 Compstat: 31 fund

#6 Citistat: 1 fund

#7 Agencystat: 0 fund

#8 Performancestat: 1 fund

Afprøvet:

#9 "Discretion responsibility" OR discretion NEAR/1 OR responsibility discretion NEAR/2 responsibility OR discretion NEAR/3 responsibility: 10 fund, ikke relevante

#10 au(Moynihan, Donald) OR au(Moynihan, Donald P): 1 fund (haves)

#11 au(van Dooren, W) OR au(van Dooren, Wouter): 0 fund

I alt 106 fund - efter dubletsortering: 101

Web of Science: (Søgt uden tidsbegrænsning. Sprog: Engelsk. Begrænset til litteratur omhandlende vestlige lande)

#1: TOPIC:("Performance management" OR "Managing performance" OR "Performance-based management" OR "Performance measurement" OR "Performance evaluation" OR "Performance information"): 1436 fund, begrænset til reviews: 62 fund

#2 TOPIC:("Performance management" OR "Managing performance" OR "Performance-based management" OR "Performance measurement" OR "Performance evaluation" OR "Performance information", WEB OF SCIENCE CATEGORIES: (PUBLIC ADMINISTRATION OR POLITICAL SCIENCE OR PLANNING DEVELOPMENT OR MANAGEMENT)): 467 fund

#3 "Use of performance information": 18 fund

#4 "Use of performance measurement": 25 fund

#5 TOPIC: (Compstat): 24 fund

#6 TOPIC: (Citistat): 3 fund

#7 TOPIC: (Agencystat): 0 fund

#8 TOPIC: (Performancestat): 2 fund

I alt 601 fund - efter dubletsortering: 433

Netpunkt, Fællesbase for danske biblioteker: (Søgt: Materialetyper: bøger, dele af bøger, tidsskriftartikler – specialer og avisartikler frasorteres samt litteratur omhandlende ikke-vestlige lande)

#1 "Resultatbaseret styring": 15 fund

#2 (Resultatstyring? og offentlig?) eller (Resultatstyring? og kommunal?): 65 fund

#3 "Målbaseret styring": 0 fund

#4 (Målstyring? og offentlig?) eller (Målstyring? og kommunal?): 93 fund

#5 Effektskyring?: 30 fund

#6 (#1 eller #2 eller #3 eller #4 eller #5): 181 fund

#7 (Effektmål? og offentlig?) eller (Effektmål? og kommunal?) eller (Resultatmål? og kommunal?) eller (Resultatmål? og offentlig?): 74 fund

#8 (("Performance measurement") eller ("Performance management") eller ("Performance information") eller ("Performance evaluation") eller ("Performance-based management") og "Public sector"): 137 fund

#9 Performancestat: 3 fund

#10 Compstat: 49 fund

#11 Citistat: 3 fund

#12 Agencystat: 0 fund

I alt 163 fund – efter dublettsortering: 153

BibSys, Fællesbase for norske biblioteker:

#1 Emne: Prestasjonsstyring?: 2 fund

#2 Emne: Resultatstyring?: 101 fund

#3 Emne: Målstyring? OG Kommune?: 45 fund

#4 Målstyrt ledelse: 75 fund

#5 Performancestat: 0 fund

#6 Compstat: 20 fund

#7 Citistat: 0 fund

#8 Agencystat: 0 fund

I alt 243 fund – efter dublettsortering: 149

Libris, Fællesbase for svenske biblioteker:

#1 (ÄMNE:målstyrning OR ÄMNE:resultatstyrning): 153 fund

#2 Målbaserat: 2 fund

#3 Performancestat: 1 fund

#4 Compstat: 41 fund

#5 Citistat: 3 fund

#6 Agencystat: 0 fund

I alt 200 fund - efter dubletsortering: 151

Hjemmesider (inkl. forslag til hjemmesider fra styregruppemøde d. 5. februar, 2015): - Gennemset via faneblade, emneordslister og/eller søgt i søgefunktion

The Performance Information Project, University of Wisconsin-Madison: <https://www.lafollette.wisc.edu/research-public-service/performance-information-project>, Publications, Published research: gennemset alle referencer – manglende = ikke fundet ved øvrig søgning er indlagt i Refworks.

Netherlands Institute of Government: <http://www.utwente.nl/nig/research/>, siden gennemset, men intet vurderet relevant.

Rokkansenteret / Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen: <https://bora.uib.no/handle/1956/1311>, siden gennemset, evt. relevante som ikke haves indlagt i Refworks.

Danske Regioner: Søgning på "Resultatbaseret", "Resultatstyring, ingen valgt. Publikationer gennemset via faneblade, ingen valgt.

Kl – Kommunernes Landsforening: <http://www.kl.dk/>, søgning på "Resultatbaseret", "Resultatstyring": Fundet en del nyere materiale, som er indlagt i Refworks til gennemsyn

Mødrehjælpen: <https://moedrehjaelpen.dk/rapporter-og-analyser/>, hjemmesiden gennemset, evt. relevante publikationer indlagt i Refworks. Desuden er der ved netsøgning fundet præsentationer vedr. Mødrehjælpens arbejde med resultatbaseret styring af projekter. Disse er indlagt i Refworks.

Fra styregruppe:

Urban Institute, Washington, DC: <http://www.urban.org/expert.cfm?ID=HarryPHatry>, View Research by Author - Harry P. Hatry: Listen med 66 publikationer gennemset - evt. relevante indlagt i Refworks. Desuden: <http://www.urban.org/government/measurement.cfm>, gennemset vedr. emne: Performance measurement, Performance management: liste med 98 publikationer – evt. relevante, som ikke allerede haves, indlagt i Refworks.

Cardiff University: <http://www.cardiff.ac.uk/research/explore/academic-publications>, Search research publications – søgt på relevante søgeord

I alt fra hjemmesider: 67 fund til videre gennemsyn

Bilag 2 Grundskoleområdet

U1	ANDERSEN, S.C., 2008. The impact of public management reforms on student performance in Danish schools. <i>Public Administration</i> , 86 (2), pp. 541-558.
U2	BEVAN, G. and WILSON, D., 2013. Does 'naming and shaming' work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. <i>Public Money & Management</i> , 33 (4), pp. 245-252.
U3	BOYNE, G.A. and CHEN, A.A., 2006. Performance Targets and Public Service Improvement. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 17 (3), pp. 455-477.
U4	CARLSON, D.E., COWEN, J.M. and FLEMING, D.J., 2014. Third-Party Governance and Performance Measurement: A Case Study of Publicly Funded Private School Vouchers. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 24 (4), pp. 897-922.
U5	CHALOS, P. and CHERIAN, J., 1995. An Application of Data Envelopment Analysis to Public-Sector Performance-Measurement and Accountability. <i>Journal of Accounting and Public Policy</i> , 14 (2), pp. 143-160.
U6	CHARBONNEAU, E. and VAN RYZIN, G.G., 2012. Performance Measures and Parental Satisfaction With New York City Schools. <i>American Review of Public Administration</i> , 42 (1), pp. 54-65.
U7	DESTLER, K.E.N., 2013 <i>Creating a Performance Culture? Informal Institutions and Education Reform</i> . University of Washington.
U8	FIGLIO, D.N. and KENNY, L.W., 2009. Public Sector Performance Measurement and Stakeholder Support. <i>Journal of Public Economics</i> , 93 (9-10), pp. 1069-1077.
U9	HEINRICH, C.J., 2010. Third-Party Governance under No Child Left Behind: Accountability and Performance Management Challenges. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 20 , pp. 159-180.
U10	MARSDEN, D., BELFIELD, R. and LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE, c2006. <i>Pay for performance where output is hard to measure: the case of performance pay for school teachers</i> . London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
U11	MAYSTON, D., 2003. Measuring and managing educational performance. <i>Journal of the Operational Research Society</i> , 54 (7), pp. 679-691.
U12	MILLER, W.H., KERR, B. and RITTER, G., 2008. School performance measurement - Politics and equity. <i>American Review of Public Administration</i> , 38 (1), pp. 100-117.
U13	MOYNIHAN, D.P. and HAWES, D.P., 2012. Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use. <i>Public administration review</i> , 72 , pp. 95-105.
U14	NIELSEN, P.A., 2014. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 24 (2), pp. 431-458.
U15	NIELSEN, P.A., 2014. Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities. <i>Public Administration</i> , 92 (1), pp. 142-160.
U16	NIELSEN, P.A., 2013. <i>Performance Information in Politics and Public Management: Impacts on Decision Making and Performance: PhD Dissertation</i> . Aarhus: Forlaget Politica

U17	NIELSEN, P.A. and BAEKGAARD, M., 2013. Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 25 , pp. 545-569
U18	OHMENG, F. and MCCALL-THOMAS, E., 2013. Performance management and "undesirable" organizational behaviour: Standardized testing in Ontario schools. <i>Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada</i> , 56 (3), pp. 456-477.
U19	OLSEN, A.L., 2013. Leftmost-Digit-Bias in an Enumerated Public Sector? An Experiment on Citizens' Judgment of Performance Information. <i>Judgment and Decision Making</i> , 8 (3), pp. 365-371.
U20	PATRICK, B.A. and FRENCH, P.E., 2011. ASSESSING NEW PUBLIC MANAGEMENT'S FOCUS ON PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC SECTOR A Look at No Child Left Behind. <i>Public Performance & Management Review</i> , 35 (2), pp. 340-369.
U21	RUTHERFORD, A., 2014. Organizational Turnaround and Educational Performance: The Impact of Performance-Based Monitoring Analysis Systems. <i>American Review of Public Administration</i> , 44 (4), pp. 440-458.
U22	SELDEN, S. and SOWA, J., 2004. Testing a multi-dimensional model of organizational performance: Prospects and problems. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 14 (3), pp. 395-416.
U23	SKOLVERKET, 1997. <i>Från regler till eget ansvar: en antologi om förutsättningarna för skolans styrning</i> . Stockholm: Liber distribution.
U24	STENLÅS, N., 2009. <i>En kår i kläm [Elektronisk resurs] : läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier</i> . Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet Fritze [distributör].
U25	SUN, R. and VAN RYZIN, G.G., 2014. Are Performance Management Practices Associated With Better Outcomes? Empirical Evidence From New York Public Schools. <i>American Review of Public Administration</i> , 44 (3), pp. 324-338.
U26	TAYLOR, E.S. and TYLER, J.H., 2012. The Effect of Evaluation on Teacher Performance. <i>American Economic Review</i> , 102 (7), pp. 3628-3651.
U27	WINKLER, M.K., DE VITA, C.J., FYFFE, S. and FYFFE, S., NATENSHON, D.B., 2010. <i>D.C. Out-of-School time programs tackle Outcome measures</i> . Washington DC: The Center for What Works & The Urban Institute.

Bilag 3 Beskæftigelsesområdet

B1	BARNOW, B., 2000. Exploring the relationship between performance management and program impact: A case study of the Job Training Partnership Act. <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> , 19(1), pp. 118-141.
B2	BARNOW, B.S. and SMITH, J.A., 2004. Performance Management of U.S. Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act. <i>Public Finance and Management</i> , 4(3), pp. 247-287.
B3	BERKEL, R. and KNIES, E., 2015. Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. <i>Social Policy & Administration</i> , ([Online first])
B4	CHRISTENSEN, T. and LÆGREID, P., 2013. Performance and accountability – a theoretical discussion and an empirical assessment (Working paper Stein Rokkan Centre for Social Studies 3-2013). Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies. Uni Research.
B5	COURTY, P. and MARSCHKE, G., 2007. Making Government Accountable: Lessons from a Federal Job Training Program. <i>Public administration review</i> , 67(5), pp. 904-916.
B6	CRAGG, M., 1997. Performance Incentives in the Public Sector: Evidence from the Job Training Partnership Act. <i>Journal of Law, Economics, and Organization</i> , 13(1), pp. 147-168.
B7	DAHLER-LARSEN, P. and PIHL-THINGVAD, S., 2014. How performance management may lead to stress: a group-level analysis of performance measurement and employees' stress. <i>Danish journal of management & business</i> , 78(3/4), pp. 46-61.
B8	DIAS, J.J. and MAYNARD-MOODY, S., 2007. For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 17(2), pp. 189-211.
B9	HAHN, H. and LOPREST, P., 2011. Improving State TANF Performance Measures. Washington DC: The Urban Institute.
B10	HEINRICH, C.J., 1999. Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information? <i>Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART</i> , 9(3), pp. 363-393.
B11	LINDSAY, C., OSBORNE, S.P. and BOND, S., 2014. The 'New Public Governance' and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland. <i>Public Administration</i> , 92(1), pp. 192-207.
B12	PIRES, R.R.C., 2011. Beyond the Fear of Discretion: Flexibility, Performance, and Accountability in the Management of Regulatory Bureaucracies. <i>Regulation and Governance</i> , 5(1), pp. 43-69.
B13	RIDZI, F., 2004. Making TANF work: organizational restructuring, staff buy-in, and performance monitoring in local implementation. <i>Journal of Sociology & Social Welfare</i> , 31(2), pp. 27-48.
B14	SOSS, J., FORDING, R. and SCHRAM, S.F., 2011. The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 21, pp. I203-I232.

Bilag 4 Socialområdet

S1	ASKIM, J., 2007. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , 73(3), pp. 453-472.
S2	BLALOCK, A.B., 1999. Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration? <i>Evaluation</i> , 5(2), pp. 117-149.
S3	BOVAIRD, T., 2014. Attributing Outcomes to Social Policy Interventions -- 'Gold Standard' or 'Fool's Gold' in Public Policy and Management? <i>Social Policy and Administration</i> , 48(1), pp. 1-23.
S4	CAMPBELL, G. and MCCARTHY, E., 2000. Conveying mission through outcome measurement: Services to the homeless in New York City. <i>Policy Studies Journal</i> , 28(2), pp. 338-352.
S5	CARNOCHAN, S., SAMPLES, M., LAWSON, J. and AUSTIN, M., 2013. The Context of Child Welfare Performance Measures. <i>Journal of Evidence-Based Social Work</i> , 10(3), pp. 147-160.
S6	CLARKSON, P., DAVIES, S., CHALLIS, D., DONNELLY, M. and BEECH, R., 2009. Has Social Care Performance in England Improved? An Analysis of Performance Ratings across Social Services Organisations. <i>Policy Studies</i> , 30(4), pp. 403-422.
S7	DERRICK-MILLS, T.M., How do Performance Data Inform Design and Management of Child Care Development Fund (CCDF) Programs in the U.S. States.
S8	EJERSBO, N., RIEPER, O. and HANSEN, P., 2000. Målstyring i kommuner: to casestudier. København: AKF.
S9	HEINRICH, C.J., 2007. Evidence-based policy and performance management - Challenges and prospects in two parallel movements. <i>American Review of Public Administration</i> , 37(3), pp. 255-277.
S10	HWANG, K., 2013. The Impact of Accountability and Accountability Management on Performance at the Street Level (Dissertation). Blacksburg, VA: The Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.
S11	JANSEN, E.P., 2008. New public management: perspectives on performance and the use of performance information. <i>Financial Accountability & Management</i> , 24(2), pp. 169-191.
S12	JANSEN, E.P., 2008. NPM: Cybernetics and styles of dealing with performance information - Do performance measures matter? <i>Local Government Studies</i> , 34(1), pp. 39-60.
S13	LOWE, T., 2013. New development: The paradox of outcomes-the more we measure, the less we understand. <i>Public Money & Management</i> , 33(3), pp. 213-216.
S14	MEAGHER, G. and HEALY, K., 2003. Caring, controlling, contracting and counting: Governments and non-profits in community services. <i>Australian Journal of Public Administration</i> , 62(3), pp. 40-51.
S15	OWEN, J., COOK, T. and JONES, E., 2005. Evaluating the Early Excellence Initiative: The Relationship between Evaluation, Performance Management and Practitioner Participation. <i>Evaluation</i> , 11(3), pp. 331-349.
S16	PEDERSEN, M.U., 2010. Dokumentation, kvalitets- og effektstyring af socialt arbejde med socialt udsatte: eksemplificeret med kvinder i stof- og alkoholbehandling. Århus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.

S17	SANDERSON, I., 1998. Beyond performance measurement? Assessing 'value' in local government. <i>Local Government Studies</i> , 24(4), pp. 1-25.
S18	TILBURY, C., 2006. Accountability via performance measurement: The case of child protection services. <i>Australian Journal of Public Administration</i> , 65(3), pp. 48-61.
S19	USHER, C., LOCKLIN, E., WILDFIRE, J. and HARRIS, C., 2001. Child welfare performance ratings: One state's approach. <i>Administration in Social Work</i> , 25(1), pp. 35-51.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00